

BULLETIN OFFICIEL

31 décembre 1952

Vol. XXXV, N° 4

SOMMAIRE

	Pages
Décès de Sa Majesté le Roi George VI	251
118 ^{me} session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 11-14 mars 1952)	254
Cinquième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail (Pétropolis, Brésil, 17-29 avril 1952)	279
Conférences de traduction allemande : protocoles de clôture	280
Conférence de Berne (octobre 1949)	280
Conférence de Vienne (mai 1950)	281
Conférence de Genève (septembre 1951)	283
Conférence de Bonn (mai 1952)	286
17 ^{me} session de la Commission paritaire maritime (Genève, 13-15 mai 1952)	290
Résolutions adoptées par la Commission	290
119 ^{me} session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 30-31 mai et 27 juin 1952)	293
35 ^{me} session de la Conférence internationale du Travail (Genève, 4-28 juin 1952) :	
Convocation de la Conférence :	
1. Communication concernant l'ordre du jour de la Conférence et mémorandum y annexé	310
2. Communication relative aux arrangements prévus pour la session	315
3. Invitations adressées à l'Organisation des Nations Unies et à d'autres organisations internationales à se faire représenter à la Conférence	315
Travaux de la Conférence :	316
Communication aux gouvernements des Etats Membres des textes des conventions et recommandations adoptées par la Conférence	317
Le Royaume Uni de Libye et l'Organisation internationale du Travail	319
120 ^{me} session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 25-28 novembre 1952)	321

Abonnement annuel : 4 fr. suisses ; \$1.
Prix de ce numéro : 2 fr. s. ; \$0,50.

Mesures officielles prises à l'égard des décisions de la Conférence internationale du Travail :	
Ratification et dénonciation de conventions :	
Australie : Déclaration concernant l'application aux territoires non métropolitains de la convention (n° 80) portant révision des articles finals, 1946	337
Belgique : Ratification des conventions (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932, (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, et (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ; déclaration concernant l'application de la convention n° 89 aux territoires non métropolitains	337
Brésil : Ratification de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	338
Ceylan : Ratification des conventions (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, (n° 18) sur les maladies professionnelles, 1925, et (n° 63) concernant les statistiques des salaires et des heures de travail, 1938	339
Cuba : Ratification des conventions (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948, (n° 91) des congés payés des marins (révisée), 1949, (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949, (n° 93) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1949, (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	340
France : Ratification des conventions (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, et (n° 95) sur la protection du salaire, 1949	341
Grèce : Ratification des conventions (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, (n° 17) sur la réparation des accidents du travail, 1925, (n° 29) sur le travail forcé, 1930, (n° 42) (révisée) des maladies professionnelles, 1934, et (n° 52) sur les congés payés, 1936	341
Guatemala : Ratification des conventions (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946, (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946, (n° 79) sur le travail de nuit des adolescents (travaux non industriels), 1946, (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, (n° 86) sur les contrats de travail (travailleurs indigènes), 1947, (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, (n° 90) sur le travail de nuit des enfants (industrie) (révisée), 1948, (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	342
Haïti : Ratification des conventions (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921, (n° 30) sur la durée du travail (commerce et bureaux), 1930, et (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947	343
Irlande : Ratification de la convention (n° 89) sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948, et (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949	343
Islande : Ratification des conventions (n° 91) des congés payés des marins (révisée), 1941, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	344
Italie : Ratification des conventions nos 3, 13, 39, 40, 42, 44, 45, 48, 52, 53, 55, 58, 59, 60, 68, 69, 73, 77, 78, 79, 81, 88, 89, 90, 94, 95 et 97 ; déclarations concernant l'application aux territoires non métropolitains des conventions nos 17, 19, 65, 84 et 85	345

	Pages
Mexique : Ratification des conventions (n° 58) (révisée) sur l'âge minimum (travail maritime), 1936, (n° 99) sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture), 1951, et (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ; dénonciation de la convention (n° 7) sur l'âge minimum (travail maritime), 1920	348
Norvège : Ratification de la convention (n° 69) sur le diplôme de capacité des cuisiniers de navire, 1946	349
Nouvelle-Zélande : Ratification des conventions (n° 84) sur le droit d'association (territoires non métropolitains), 1947, et (n° 99) sur les méthodes de fixation de salaires minima (agriculture), 1951 ; déclarations concernant l'application de ces conventions aux territoires non métropolitains	349
Pakistan : Ratification des conventions (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	351
Pays-Bas : Ratification des conventions (n° 94) sur les clauses de travail (contrats publics), 1949, (n° 95) sur la protection du salaire, 1949, (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, et (n° 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949	352
Portugal : Ratification des conventions (n° 68) sur l'alimentation et le service de table (équipages des navires), 1946, (n° 69) sur le diplôme de capacité des cuisiniers de navire, 1946, (n° 73) sur l'examen médical des gens de mer, 1946, (n° 74) sur les certificats de capacité de matelot qualifié, 1946, (n° 91) des congés payés des marins (révisée), 1949, et (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949	353
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : Ratification de la convention (n° 74) sur les certificats de capacité de matelot qualifié, 1946	354
Suisse : Ratification de la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948	354
Turquie : Ratification des conventions (n° 96) sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, et (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	355
Union sud-africaine : Ratification de la convention (n° 42) (révisée) des maladies professionnelles, 1934	355
Yougoslavie : Ratification des conventions (n° 25) sur l'assurance-maladie (agriculture), 1927, (n° 45) des travaux souterrains (femmes), 1935, et (n° 100) sur l'égalité de rémunération (1951)	356
Convention portant révision des articles finals, 1946 :	
Ratifications enregistrées en 1952	357
Admission de la République fédérale d'Allemagne dans l'Organisation internationale du Travail (conventions précédemment ratifiées par le Reich allemand)	357
Réadmission du Japon dans l'Organisation internationale du Travail (conventions précédemment ratifiées)	358
Acceptation de recommandations :	
Chili : Acceptation des recommandations (n° 90) sur l'égalité de rémunération, 1951, et (n° 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951	359
Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail :	
Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919	360
Mémorandum du Bureau international du Travail	360
Convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925	362
Lettre du Directeur général du Bureau international du Travail au ministre des Affaires sociales de Finlande	362

	Pages
Convention (n° 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933 ; convention (n° 36) sur l'assurance-vieillesse (agriculture), 1933 ; convention (n° 37) sur l'assurance-invalidité (industrie, etc.), 1933 ; convention (n° 38) sur l'assurance-invalidité (agriculture), 1933	363
Mémoire du Bureau international du Travail	364
Convention (n° 44) du chômage, 1934	368
Mémoire du Bureau international du Travail	368
Ratification des accords concernant les bateliers rhénans :	
Accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans :	
Ratification par la République fédérale d'Allemagne	371
Ratification par la France	371
Ratification par les Pays-Bas	372
Ratification par la Suisse	373
Accord concernant les conditions de travail des bateliers rhénans :	
Ratification par la République fédérale d'Allemagne	373
Relations avec d'autres organisations internationales	375
Nations Unies :	
1. Concentration des efforts et des ressources des Nations Unies et des institutions spécialisées	375
Lettre du Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies	375
Communication du Conseil d'administration du Bureau international du Travail	376
Lettre du Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies	393
2. Elaboration d'un questionnaire par le Conseil de tutelle	393
Lettre du Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies	394
Lettre des Nations Unies au Directeur général du Bureau international du Travail	394
Lettre du Directeur général du Bureau international du Travail au Secrétaire général des Nations Unies	395
Lettre des Nations Unies au Directeur général du Bureau international du Travail	396
3. Réadaptation des invalides	396
4. Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient :	
Lettre du Directeur général du Bureau international du Travail au Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	399
Conseil de l'Europe :	
Accord entre l'Organisation internationale du Travail et le Conseil de l'Europe	400

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail

Convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919

Par une lettre en date du 14 novembre 1952, l'Ingénieur-Directeur du Travail et des Mines du Grand-Duché de Luxembourg a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation de la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919.

Avec la réserve usuelle que la Constitution ne lui confère aucune compétence spéciale pour interpréter les conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, le Directeur général du Bureau international du Travail a, par une lettre en date du 13 décembre 1952, adressé au ministre du Travail et de la Sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail. Le texte de ce document est reproduit ci-dessous :

Mémorandum du Bureau international du Travail

1. Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg a adressé au Bureau international du Travail la communication suivante :

L'interprétation des articles 4 et 5 de la convention internationale relative à la journée de huit heures et à la semaine de 48 heures rencontre pour le moment certaines difficultés au Grand-Duché. En effet, l'article 4 accorde aux entreprises à service continu, où le travail se fait par équipes successives, le droit de prolonger la durée du travail hebdomadaire jusqu'à 56 heures.

L'article 5 prévoit que, dans des cas exceptionnels où les limites fixées à l'article 2 seraient reconnues inapplicables, des conventions entre patrons et organisations ouvrières pourraient régler la durée du travail sous certaines conditions et pour une période déterminée autrement que prévu à l'article 2.

Or certains milieux syndicaux, en se fondant sur l'article 5, estiment qu'il faut un arrangement entre groupes patronaux et ouvriers pour pouvoir travailler conformément à l'article 4 au-delà de 48 heures dans les services à feu continu, et que les formalités de l'article 5 seraient applicables également à l'exception prévue à l'article 4. Les représentants patronaux sont d'un avis contraire, en soutenant que l'article 4 n'a rien à voir avec l'article 5 et que celui-ci se rapporte uniquement aux cas prévus à l'article 2. Je vous saurais gré si vous vouliez bien me faire parvenir l'avis des experts du B.I.T. au sujet du différend exposé.

2. Les articles de la convention sur la durée du travail (industrie), 1919, sur lesquels porte la question posée par le gouvernement luxembourgeois, sont ainsi rédigés :

Article 4

La limite des heures de travail prévue à l'article 2 pourra être dépassée dans les travaux dont le fonctionnement continu doit, en raison même de la nature du travail, être assuré par des équipes successives, à la condition que les heures de travail n'excèdent pas en moyenne cinquante-six heures par semaine. Ce régime n'affectera pas les congés qui peuvent être assurés aux travailleurs par les lois nationales en compensation de leur jour de repos hebdomadaire.

Article 5

1. Dans les cas exceptionnels où les limites fixées à l'article 2 seraient reconnues inapplicables, et dans ces cas seulement, des conventions entre organisations ouvrières et patronales pourront, si le gouvernement, à qui elles devront être communiquées, transforme leurs stipulations en règlements, établir sur une plus longue période un tableau réglant la durée journalière du travail.

2. La durée moyenne du travail, calculée sur le nombre de semaines déterminé par le tableau, ne pourra en aucun cas excéder quarante-huit heures par semaine.

3. La question posée par le gouvernement luxembourgeois a pour objet de permettre à ce gouvernement de prendre position dans une controverse qui peut se résumer comme suit :

1) Selon un premier point de vue, des « arrangements » entre employeurs et travailleurs seraient nécessaires pour permettre à ces derniers de « travailler, conformément à l'article 4, au-delà de 48 heures dans les services à feu continu » et « les formalités de l'article 5 seraient applicables également à l'exception prévue à l'article 4 ».

2) Selon un second point de vue, au contraire, « l'article 4 n'a rien à voir avec l'article 5 » et « celui-ci se rapporte uniquement aux cas prévus à l'article 2 ».

L'examen du texte de la convention et l'étude des travaux préparatoires sont de nature à préciser le sens et la portée exacte que la Conférence internationale du Travail a voulu donner à ces deux articles.

I

4. Aucune des dispositions contenues dans la convention sur la durée du travail (industrie), 1919, ne permet de conclure que l'utilisation de la limite hebdomadaire de 56 heures prévue pour certains travaux à l'article 4 est soumise aux formalités qu'exige l'article 5 (transformation en règlements des stipulations contenues dans les conventions conclues entre les organisations intéressées). Il ressort, au contraire, des termes utilisés dans chacun de ces articles que les dispositions qu'ils contiennent sont indépendantes les unes des autres et que les exceptions qu'ils prévoient ne concernent pas les mêmes catégories de travaux.

5. Tout d'abord, ces deux articles ont des objets différents et même incompatibles. L'article 4 permet en effet, pour certains travaux nettement spécifiés, de dépasser la limite de 48 heures et d'atteindre « en moyenne cinquante-six heures par semaine », tandis que l'article 5 ne modifie en rien la durée moyenne du travail qui ne peut « en aucun cas excéder quarante-huit heures par semaine » (paragraphe 2); l'objet de l'article 5 est simplement de permettre, dans certains cas et sous certaines conditions, de calculer la durée moyenne du travail « sur une plus longue période ».

6. D'ailleurs, si l'on admettait la première des deux thèses exposées dans la lettre du gouvernement luxembourgeois, on pourrait aboutir à vider de son contenu l'article 4 de la convention. Rien, en effet, dans ce texte, ne permet d'isoler les dispositions contenues dans les deux paragraphes de l'article 5. On ne saurait donc sans arbitraire admettre que seules « les formalités de l'article 5 seraient applicables à l'exception prévue à l'article 4 ». Logiquement, on serait ainsi conduit à appliquer également aux travaux continus par équipes (article 4) la limite de 48 heures fixée par le deuxième paragraphe de l'article 5, solution qui serait en contradiction absolue avec les termes de l'article 4, qui autorise pour ces travaux une durée moyenne de 56 heures par semaine. Il apparaît donc évident que les règles posées dans l'article 4 et l'article 5 de la convention ne peuvent être appliquées cumulativement.

7. Il résulte également du rapprochement des termes utilisés respectivement dans l'article 4 et dans l'article 5 que la Conférence n'a pas entendu soumettre les dérogations prévues dans le premier de ces articles aux garanties qu'exige le second. Pour l'un, il s'agit de travaux à « fonctionnement continu... en raison même de la nature du travail » (article 4), dans l'autre, de « cas exceptionnels » où les limites fixées à l'article 2 sont reconnues inapplicables (article 5). L'exception prévue dans l'article 4 est donc une exception absolue qui ne dépend que de la « nature du travail », alors que l'article 5 ne concerne que des « cas exceptionnels », qui ne sont pas autrement précisés et pour lesquels, en raison même de leur caractère exceptionnel et de la généralité des termes employés, la convention a prévu l'utilisation d'une procédure et de garanties spéciales.

II

8. Cette interprétation se trouve confirmée par l'examen des travaux préparatoires de la convention. Commentant les dispositions contenues dans l'article 4, le rapporteur de la « Commission des heures de travail » de la Conférence de Washington indiquait en effet que :

L'article 4 est relatif aux usines à fonctionnement nécessairement continu par des nécessités techniques, comme les hauts fourneaux. Dans ces usines, la majorité de la Commission a cru devoir maintenir la moyenne de 56 heures par semaine pour chacune des trois équipes... Elle a cependant voulu préciser que seuls les « travaux continus » bénéficiaient de l'exception et non point l'ensemble des établissements où ils s'exécutent... La Commission ne méconnaît pas les raisons qui poussent les représentants ouvriers à réclamer pour les ouvriers de la grosse

métallurgie un régime plus régulier, et tout particulièrement le régime prévu au dernier paragraphe de l'article 2 pour le travail par équipes. Mais, pour les travaux qui ne peuvent être interrompus, qui doivent, en l'état actuel de la technique industrielle, se poursuivre sept jours par semaine, la majorité de la Commission constate que le régime demandé entraînerait de grosses difficultés d'organisation, de sérieuses augmentations de personnel...

Examinant ensuite les dispositions de l'article 5, le rapporteur ajoute :

Après qu'eut été terminée la discussion de l'article 4, divers membres de la Commission firent remarquer que les articles votés ne permettaient pas d'établir commodément le roulement des agents de chemins de fer dans certains pays... D'autres exemples furent mis en avant pour d'autres industries. Une discussion fort longue s'ensuivit à la suite de laquelle une mesure de transaction intervint dans le but de permettre à tous les Etats d'accepter la convention en préparation.

9. Il ressort donc bien des travaux préparatoires que les dispositions contenues dans les articles 4 et 5 sont indépendantes les unes des autres, et cela, comme l'analyse du texte de la convention l'a déjà montré, à un double point de vue : d'une part, en effet, l'objet que voulaient atteindre les auteurs de la convention en rédigeant l'article 4 était de « maintenir la moyenne de 56 heures par semaine », alors que le but de l'article 5 est de permettre « d'établir commodément le roulement » des travailleurs. D'autre part, il apparaît clairement, dans le rapport de la « Commission des heures de travail », que les travaux qui sont visés par chacun de ces articles sont entièrement différents, puisque la Commission a « voulu préciser que seuls les travaux continus bénéficiaient de l'exception » prévue à l'article 4, alors que la mesure de transaction réalisée par l'article 5 visait « les agents de chemins de fer dans certains pays », ainsi que « d'autres industries ».

Conclusion.

10. Il ressort de l'exposé qui précède que les dispositions des articles 4 et 5 visent donc des travaux de nature différente et doivent être appliquées indépendamment les unes des autres. Dans ces conditions, l'accord des organisations d'employeurs et de travailleurs n'est pas nécessaire aux termes de la convention lorsqu'il s'agit de « travaux dont le fonctionnement continu doit, en raison même de la nature du travail, être assuré par des équipes successives ». C'est donc aux gouvernements intéressés qu'est laissé le soin de déterminer quels sont les travaux auxquels doit s'appliquer l'exception prévue dans l'article 4. Toutefois, comme avait soin de le préciser le rapporteur de la « Commission des heures de travail » à la Conférence de Washington, cette décision reste soumise au « contrôle » de l'Organisation internationale du Travail, puisque chaque gouvernement doit, conformément à l'article 7 de la convention, communiquer dans ses rapports annuels « une liste des travaux classés comme ayant un fonctionnement nécessairement continu dans le sens de l'article 4 ».

Convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925

Par une lettre en date du 19 mars 1952, le ministre des Affaires sociales de Finlande a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation de la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925.

Le Directeur général du Bureau international du Travail a, par une lettre en date du 25 août 1952, répondu comme suit au ministre des Affaires sociales de Finlande :

Lettre du Directeur général du Bureau international du Travail au ministre des Affaires sociales de Finlande

Genève, le 25 août 1952.

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 19 mars 1952 relative à l'interprétation de la convention (n° 19) concernant l'égalité de traitement des

travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail, 1925.

Il ressort de cette communication que, selon le gouvernement norvégien, cette convention ne s'applique qu'aux industries, au sens étroit du terme, et, en conséquence, ne concerne pas les marins, tandis que le gouvernement finlandais est d'avis que cette convention leur est applicable.

Sous la réserve habituelle que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne confère au Bureau international du Travail aucune compétence spéciale pour donner une interprétation des conventions internationales du travail, je me permets d'attirer votre haute attention sur les observations suivantes.

Jusqu'à présent, le Bureau international du Travail n'a jamais été appelé à exprimer une opinion dans une affaire où les gouvernements de deux Etats Membres ont adopté une interprétation divergente quant à la portée exacte d'une convention qu'ils ont tous deux ratifiée ; et je suis certain que vous voudrez bien être d'accord avec moi pour estimer qu'en de telles circonstances, il ne saurait que s'abstenir de formuler un avis.

Cependant, dans le cas particulier, le Bureau international du Travail a déjà, en 1926, été interrogé sur ce point par le gouvernement norvégien, qui désirait savoir si la convention en question était applicable aux marins, et notamment aux pêcheurs. A cette occasion, le Bureau, tout en faisant les réserves habituelles concernant sa compétence en matière d'interprétation de conventions, avait exprimé l'opinion suivante : conformément à la résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail le 10 novembre 1921, « toutes questions d'ordre maritime présentées à l'examen des conférences doivent être auparavant soumises à l'étude de la Commission paritaire maritime instituée auprès du Bureau international du Travail ». La convention dont il s'agit n'ayant pas été soumise à la Commission paritaire maritime, il est permis d'en conclure que l'on n'entendait pas la rendre applicable aux marins.

Bien que j'estime de mon devoir d'attirer votre attention sur l'opinion qui a été formulée à propos de cette convention en 1926 et qui, depuis cette époque, n'a pas été remise en cause, je ne pense pas qu'il me soit possible d'exprimer un point de vue sur une question qui se pose à votre gouvernement et au gouvernement norvégien, auquel, à titre d'information, je me permets de faire parvenir une copie de cette lettre.

Veillez agréer, etc.

(Signé) David A. MORSE,
Directeur général.

Convention (n° 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933 ; convention (n° 36) sur l'assurance-vieillesse (agriculture), 1933 ; convention (n° 37) sur l'assurance-invalidité (industrie, etc.), 1933 ; convention (n° 38) sur l'assurance-invalidité (agriculture), 1933

Par une lettre en date du 8 janvier 1952, le directeur du Département de la coopération internationale des politiques sociales, du ministère du Travail et des Affaires sociales du Danemark, a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation des conventions (n° 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933, (n° 36) sur l'assurance-vieillesse (agriculture), 1933, (n° 37) sur l'assurance-invalidité (industrie, etc.), 1933, et (n° 38) sur l'assurance-invalidité (agriculture), 1933.

Avec la réserve usuelle que la Constitution ne lui confère aucune compétence spéciale pour interpréter les conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, le Directeur général du Bureau international du Travail a, par une lettre en date du 9 avril 1952, adressé au directeur du Département de la coopération internationale des politiques sociales, du ministère du Travail et des Affaires sociales du

Danemark, un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail. Le texte de ce document est reproduit ci-dessous :

Mémorandum du Bureau international du Travail

(Traduction)

1. Le gouvernement du Danemark a demandé l'avis du Bureau international du Travail sur la possibilité de ratifier les conventions mentionnées ci-dessus, malgré certaines difficultés provenant du fait que la législation en vigueur au Danemark ne s'applique, dans le domaine couvert par ces conventions, qu'aux ressortissants nationaux, le gouvernement pouvant toutefois autoriser des dérogations à cette règle dans le cas de nationaux d'autres Etats, à condition qu'un accord de réciprocité ait été conclu entre le Danemark et ces Etats.

La lettre du gouvernement danois comprend notamment les passages suivants :

En ce qui concerne l'assurance-vieillesse, la législation danoise n'est pas absolument conforme aux dispositions des conventions en matière d'assurance obligatoire.

Par contre, nous considérons que le régime danois d'assurance-vieillesse répond en principe aux termes des articles 15 et suivants des conventions relatives aux pensions non contributives. Dans notre pays, l'attribution de pensions de vieillesse est subordonnée à l'adhésion au régime national d'assurance-maladie. Ce régime prévoit l'assurance obligatoire jusqu'à l'âge de 60 ans, tandis que, par ailleurs, des mesures ont été prises pour interdire aux adhérents de cesser d'appartenir au régime à partir de cet âge ; nous considérons donc qu'en fait la population a droit aux pensions dans les limites prévues par la convention.

Toutefois, étant donné les termes de l'article 21, par. 1, de ces conventions, qui dispose que les étrangers ressortissants de tous Membres liés par les conventions auront droit aux pensions dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, il est douteux que le Danemark soit en mesure de ratifier les conventions. La législation danoise réserve notamment le droit à une pension de vieillesse aux seuls citoyens danois. Le gouvernement peut apporter des dérogations à cette règle pour les ressortissants d'autres Etats à la condition qu'un accord de réciprocité ait été conclu avec ces Etats. Toutefois, nous sommes portés à estimer *a priori* que la ratification de ces conventions ne saurait être considérée comme correspondant à la conclusion d'un accord de réciprocité.

En ce qui concerne la législation danoise relative à l'assurance-invalidité, il convient de noter que celle-ci est obligatoire, comme le prévoient les dispositions fondamentales des conventions en question ; bien que cette observation ne s'applique qu'aux personnes âgées de 21 à 60 ans, nous considérons que la législation suit de si près, en général, les dispositions des conventions que le Danemark devrait pouvoir ratifier celles-ci.

Toutefois, nous nous trouvons en présence d'une difficulté du même ordre que celle qui a été signalée pour les conventions sur l'assurance-vieillesse, et il est douteux que nous puissions ratifier ces conventions, étant donné les dispositions relatives à l'égalité de traitement, qui figurent dans leurs articles 13. Il convient de signaler que le droit aux prestations de l'assurance-invalidité est également réservé aux seuls ressortissants danois.

Compte tenu des observations qui viennent d'être présentées, nous serions reconnaissants au Bureau de bien vouloir nous faire connaître s'il considère que le Danemark est en mesure de ratifier les quatre conventions mentionnées, étant donné que celles-ci contiennent des dispositions relatives à l'égalité de traitement des étrangers et des ressortissants nationaux. Nous devons ajouter qu'en principe nous jugerions regrettable qu'un pays soit empêché de ratifier une convention pour la seule raison que celle-ci contient des dispositions d'importance secondaire, comme c'est le cas pour les conventions qui nous intéressent.

Le ministre du Travail et des Affaires sociales n'ignore pas que le Bureau ne peut donner sur ce point un avis définitif. Toutefois, nous lui serions reconnaissants de bien vouloir nous faire connaître son opinion et de nous indiquer la position qu'il aurait déjà prise dans des cas semblables, avant que nous prenions des mesures sur ce point.

2. La question soulevée par le gouvernement danois se pose dans des termes différents selon qu'il s'agit des conventions sur l'assurance-vieillesse ou des conventions sur l'assurance-invalidité.

3. Dans le cas des conventions sur l'assurance-vieillesse, il ressort de la lettre mentionnée ci-dessus que le gouvernement danois désire se prévaloir des dispositions prévues par les articles 15 et suivants de ces conventions, d'après lesquels

« dans les pays qui n'ont pas de législation d'assurance-vieillesse obligatoire lors de l'entrée en vigueur initiale de la présente convention, tout système alors existant de pensions non contributives sera considéré comme satisfaisant à la présente convention, s'il garantit un droit individuel à pension, dans les conditions définies dans les articles 16 à 22 ci-après ».

Dans ce cas, la règle applicable aux travailleurs étrangers serait celle qu'énonce l'article 21 des conventions, d'après lequel « les étrangers ressortissants de tout Membre lié par la présente convention auront droit à pension dans les mêmes conditions que les nationaux » (paragraphe 1), le paragraphe 2 de cet article stipulant toutefois que « la législation nationale pourra subordonner l'attribution de la pension à l'accomplissement, sur le territoire du Membre, d'une période de résidence pouvant dépasser de cinq ans au plus la période de résidence imposée aux ressortissants dudit Membre ».

Dans ces conditions, il semble que l'on peut considérer que, du moment que les dispositions de ces conventions relatives au régime de pensions non contributives ne sont applicables qu'aux ressortissants des Etats Membres liés par les conventions, les obligations rattachant les Etats ayant ratifié ces conventions correspondent en fait aux obligations qu'ils auraient assumées s'ils avaient conclu entre eux des accords de réciprocité en cette matière.

4. Jusqu'ici, la question ne s'était pas posée à propos des conventions sur l'assurance-vieillesse, mais il peut être fait usage, par analogie, de l'opinion qui a prévalu dans l'application de la convention (n° 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925.

Cette convention prévoit en effet, en son article 1, que les Membres de l'Organisation internationale du Travail qui la ratifient s'engagent à accorder aux ressortissants de tout autre Etat Membre ayant ratifié la convention qui seront victimes d'accidents du travail survenus sur leur territoire, ou à leurs ayants droit, le même traitement qu'ils assurent à leurs propres ressortissants en matière de réparation des accidents du travail. Cette convention présente donc un trait commun avec les dispositions précitées des conventions sur l'assurance-vieillesse en ce qu'elle établit non point un régime de conditions de travail applicable à tous les travailleurs, qu'ils soient ressortissants nationaux ou étrangers, mais un régime de réciprocité stricte dont l'application est limitée aux seuls ressortissants des Etats qui ont ratifié la convention.

Le Bureau a donc estimé que cette convention pourrait être considérée par les Etats Membres qui la ratifient comme constituant un traité général de réciprocité, le terme « traité » pouvant être pris, lorsqu'il n'est accompagné d'aucun qualificatif, comme désignant simplement le moyen par lequel l'Etat acquiert des droits ou contracte des obligations à l'égard d'autres Etats.

Cette interprétation a notamment été acceptée par le gouvernement français, dont la législation imposait aux étrangers certaines conditions pouvant être supprimées par traité, sous condition de réciprocité. En l'occurrence, il a été décidé, tant par le gouvernement que par le Parlement, et il a été confirmé par la jurisprudence française, que la ratification de la convention sur l'égalité de traitement en matière de réparation d'accidents du travail, convention fondée sur la notion de stricte réciprocité, pouvait être considérée comme équivalant à la conclusion d'un traité de réciprocité entre les Etats ayant ratifié ladite convention.

Ainsi, le gouvernement français a considéré que la promulgation de la loi et du décret portant ratification de la convention ont introduit dans la législation française l'égalité de traitement au regard des ressortissants des pays ayant ratifié la convention, et les noms de ces pays ont été portés à la connaissance des tribunaux et de tous les intéressés. Après une légère hésitation de la jurisprudence française, celle-ci n'a pas tardé à adopter l'interprétation de l'administration, et la Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 27 février 1934, que la réciprocité résulte automatiquement du seul fait de la ratification de la convention par les pays intéressés, sans que la conclusion d'un accord particulier soit nécessaire.

5. Dans ces conditions, si le gouvernement danois partageait le point de vue qui vient d'être exposé et considérait également la ratification des conventions sur l'assurance-maladie comme équivalant à la conclusion d'un traité de réciprocité avec les autres Etats Membres les ayant ratifiées, il semble qu'il pourrait, en cas de ratification des conventions, leur faire porter effet dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, en accordant aux ressortissants des Etats Membres ayant ratifié lesdites conventions les dérogations qu'autorise la législation nationale en vue de faire bénéficier des pensions de vieillesse les ressortissants de ces Etats.

6. La question se présente en termes sensiblement différents pour les conventions sur l'assurance-invalidité. En effet, le gouvernement indique qu'il existe sur ce point, au Danemark, une législation prévoyant l'assurance obligatoire contre l'invalidité. Il en résulte qu'en cas de ratification, les dispositions applicables au Danemark seraient les articles 1 à 15 portant sur l'assurance obligatoire, la règle applicable aux travailleurs étrangers étant l'article 13, dont les paragraphes 1 et 2 sont conçus en ces termes :

1. Les assurés étrangers seront assujettis à l'obligation d'assurance et au paiement des cotisations dans les mêmes conditions que les nationaux.

2. Les assurés étrangers et leurs ayants droit bénéficieront, dans les mêmes conditions que les nationaux, des prestations résultant des cotisations portées à leur compte.

Il ressort de ce texte que ces conventions s'appliquent, pour ce qui est des régimes d'assurance obligatoire, à tous les ressortissants étrangers, et non seulement aux ressortissants des Etats qui les ont ratifiées. La réciprocité n'est mentionnée que dans le paragraphe 3 de l'article précité et elle ne joue que pour les subsides, majorations ou fractions de pensions payables sur les fonds publics.

Il ne semble donc pas que la législation actuellement en vigueur au Danemark et prévoyant qu'à moins d'un traité de réciprocité, l'assurance-invalidité est limitée aux ressortissants danois, soit susceptible de permettre l'application de cette disposition des conventions.

7. Le gouvernement danois ajoute dans sa lettre qu'il estime qu'un Etat Membre ne devrait pas se voir empêché de ratifier une convention en raison de dispositions qui, comme ce serait le cas, sont d'importance relativement secondaire.

Il convient de signaler que l'Organisation internationale du Travail n'a jamais admis que des réserves puissent être faites aux conventions internationales du travail par les Etats qui les ratifient. Les raisons de cette attitude ont été exposées en détail dans un mémorandum en date du 12 janvier 1951, qui a été soumis à la Cour internationale de Justice à propos des réserves à la convention sur le génocide ; ce mémorandum donne, des raisons pour lesquelles on ne saurait admettre des réserves aux conventions ratifiées, le résumé suivant :

a) Le principe fondamental sur la base duquel le droit international coutumier reconnaît que les réserves à la ratification de conventions internationales peuvent être considérées comme admissibles dans certaines circonstances est que ces conventions représentent simplement une expression de la volonté des Etats qui y sont partie, et dans un sens leur appartient en propre, et qu'elles peuvent faire l'objet d'une modification en tout temps si l'accord de tous les Etats intéressés peut être obtenu. Lorsque ce principe est applicable, il est normal de considérer une réserve, qui est en fait une modification des dispositions d'un traité dans son application à une ou plusieurs parties, comme admissible si elle recueille l'agrément des autres parties. Dans de tels cas, la question peut surgir de savoir si un Etat peut devenir partie à une convention par rapport à un nombre limité des Etats qui y sont parties, si d'autres parties à la convention s'opposent à la réserve.

b) Le principe fondamental sur la base duquel une réserve peut être considérée comme admissible dans certaines conditions ne peut s'appliquer dans le cas de conventions internationales du travail ; ces conventions n'appartiennent pas en propre aux parties, mais sont régies par des règles spéciales, qui consistent dans les principes reconnus du droit international et de la pratique internationale en matière de traités, tels qu'ils sont modifiés par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par la coutume qui s'est développée sur la base de ladite Constitution depuis son élaboration, ainsi que par les dispositions en la matière contenues dans les diverses conventions.

c) Les considérations spéciales dont il faut tenir compte dans le cas des conventions internationales du travail peuvent être résumées comme suit :

i) elles sont adoptées par une conférence d'une composition tripartite toute particulière, selon une procédure prévue par un instrument international d'un caractère statutaire : la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ; à cet égard, elles se distinguent nettement de tout autre instrument international ;

ii) l'instrument constitutif, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, exige la soumission des conventions aux autorités compétentes nationales — normalement les parlements — dans la forme sous laquelle elles ont été adoptées par la Conférence, et prévoit la ratification après que le consentement de l'autorité compétente aura été obtenu ;

iii) l'instrument constitutif, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, accorde aux organisations d'employeurs et de travailleurs le droit d'invoquer les dispositions des conventions, ainsi que d'instituer des procédures ayant trait à leur application, et donne à leurs représentants un rôle important dans les organismes internationaux chargés du contrôle de cette application ; un certain nombre de conventions prévoient la consultation de ces organisations pour l'application d'un grand nombre de dispositions relevant des autorités nationales ; on s'écarterait totalement du but de toutes ces dispositions si l'on acceptait des réserves pour lesquelles les seuls gouvernements seraient consultés et, en l'absence d'une procédure spéciale prévue par les conventions pour prendre en considération des réserves et aboutir à une décision à leur sujet, la seule procédure par laquelle le consentement nécessaire des éléments non gouvernementaux pourrait être obtenu de façon valide serait l'adoption par la Conférence internationale du Travail d'une convention révisée comportant des dispositions répondant aux réserves qui eussent autrement pu être formulées ;

iv) les conventions internationales du travail sont destinées à favoriser l'établissement de conditions uniformes parmi les parties, sauf dans la mesure dans laquelle une convention déterminée prévoit que telle ou telle matière demeure du ressort des autorités nationales du fait que l'uniformité ne peut être atteinte ou n'est pas désirable ; l'acceptation de réserves non gouvernementales pourrât être obtenue de façon valide serait l'adoption par la Conférence internationale du Travail d'une convention révisée comportant des dispositions répondant aux réserves qui eussent autrement pu être formulées ;

v) l'instrument constitutif, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, prévoit une procédure pour la modification des dispositions des conventions, en vue de prendre en considération des circonstances spéciales, et un assez grand nombre d'autres procédures, adaptées aux circonstances dans des cas particuliers, sont prévues par les termes mêmes des diverses conventions ; ces autres procédures, prévues en vue de tout assouplissement qui serait nécessaire, ont toutes été sanctionnées expressément par la Constitution ou la Conférence ;

vi) l'instrument constitutif, la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, prévoit un système de rapports pour les cas où un Membre n'est pas à même d'accepter intégralement les obligations d'une convention.

Ces propositions ont été acceptées par la Commission du droit international instituée par les Nations Unies, dont le rapport sur les travaux de sa troisième session (16 mai-27 juillet 1951) contient le passage suivant :

20. En raison de sa structure constitutionnelle, l'Organisation internationale du Travail... a pour pratique établie d'exclure la possibilité de faire des réserves aux conventions internationales du travail. Toutefois, le texte de ces conventions tient fréquemment compte des conditions spéciales régnant dans certains pays déterminés, et l'on trouve à leur sujet des dispositions particulières de nature à leur permettre de procéder à la ratification ; cette manière de faire est même prescrite à la Conférence générale par l'article 19, paragraphe 3), et par d'autres articles de la Constitution de l'Organisation.

De plus, la Conférence et sa Commission de l'application des conventions et recommandations ont à plusieurs reprises exprimé l'importance qu'elles attachent à ce que toutes les dispositions des conventions soient appliquées par les Etats Membres qui les ratifient.

Enfin, la question de la protection des travailleurs étrangers ne saurait être considérée comme secondaire. Au contraire, l'Organisation internationale du Travail lui a toujours accordé une importance particulière. C'est ainsi que « la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger » figure dans le Préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, où se trouvent définies les fonctions de celle-ci et, dès 1919, les conventions adoptées par la Conférence comprenaient des dispositions qui ont pour effet d'accorder aux travailleurs étrangers la même protection qu'aux ressortissants nationaux des Etats Membres. Les moyens utilisés pour atteindre cet objectif ont été tantôt l'adoption de conventions applicables à tous les travailleurs, nationaux ou étrangers, tantôt l'adoption de conventions de réciprocité applicables aux seuls ressortissants des Etats ayant ratifié ces conventions, et tantôt la combinaison des deux méthodes, comme ce fut le cas pour les conventions adoptées en 1933 au sujet des pensions d'invalidité et de vieillesse. Toutefois, quel qu'ait été le procédé utilisé, la protection des travailleurs occupés à l'étranger a été l'une des principales fonctions de la législation internationale du travail.

8. En ce qui concerne plus particulièrement les conventions sur l'assurance-invalidité, il y aurait lieu de noter que leur application intégrale par le Danemark pourrait rencontrer une difficulté supplémentaire du fait que l'une des conditions auxquelles les règles actuellement en vigueur dans ce pays subordonnent le droit aux prestations est un critère de besoin (*means test*), en particulier lorsque l'assuré a dépassé l'âge de 65 ans.

Cette limitation ne paraît pas concorder avec les dispositions des conventions précitées, dont l'article 9 ne comprend pas la situation de fortune de l'assuré parmi les diverses causes de déchéance ou de suspension du droit aux prestations.

Convention (n° 44) du chômage, 1934

Par une lettre en date du 31 janvier 1952 le secrétaire du Département des Affaires extérieures du gouvernement d'Australie a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation de la convention (n° 44) du chômage, 1934.

Avec la réserve usuelle que la Constitution ne lui confère aucune autorité spéciale pour interpréter les conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail, le Directeur général du Bureau international du Travail, par une lettre en date du 22 août 1952, a adressé au secrétaire du Département des Affaires extérieures du gouvernement d'Australie un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail sur cette question.

Ce document est ainsi rédigé :

Mémorandum du Bureau international du Travail

(Traduction)

1. Le gouvernement d'Australie a demandé l'avis du Bureau international du Travail sur l'interprétation qu'il conviendrait de donner à l'article 1 de la convention (n° 44) du chômage, 1934.

La lettre du gouvernement australien contient notamment le passage suivant :

Il est pris acte du fait que le paragraphe 1 de l'article 1 de la convention dispose qu'un Etat Membre qui ratifie celle-ci s'engage à entretenir un *système* qui assure aux chômeurs involontaires visés par cette convention soit :

- a) une « indemnité »... ;
- b) une « allocation »... ;
- c) une « combinaison d'indemnité et d'allocations ».

Le paragraphe 2 du même article précise cette obligation et dispose que « à condition qu'il assure, à toutes les personnes auxquelles s'applique la présente convention, les indemnités ou allocations prévues au paragraphe premier, ce système peut être :

- a) une assurance obligatoire ;
- b) une assurance facultative ;
- c) une combinaison de systèmes d'assurance obligatoire et d'assurance facultative ;
- d) un des systèmes précités complété par un système d'assistance ».

Comme vous le savez, le régime australien assure aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations, mais il diffère des quatre possibilités prévues par la convention. Nous ne sommes pas certains que la ratification puisse être effectuée sur la base de notre régime national d'assurance, en admettant, bien entendu, que la législation et la pratique seraient par ailleurs conformes aux autres articles de la convention. L'utilisation du mot « peut » dans le paragraphe 2 de l'article 1 semble impliquer que les quatre possibilités sont mentionnées à titre indicatif, pour servir de critère aux Etats dans le choix du système qu'ils adopteront. Toutefois, le fait que l'on a procédé à une énumération de ces diverses possibilités permet également de considérer que toute autre possibilité se trouve exclue de ce fait.

2. La question posée est donc de savoir si un régime d'après lequel des allocations seraient accordées uniquement sur la base d'un système d'assistance pourrait offrir une base valable à la ratification.

3. Il ressort clairement des travaux préparatoires de la Conférence que l'intention de celle-ci était de prévoir l'établissement d'un régime essentiellement fondé sur l'assurance. C'est ainsi qu'au cours des travaux de la Commission de l'assurance-chômage (dix-huitième session de la Conférence, 1934), un débat s'était institué sur la question de savoir s'il convenait de maintenir ou non dans la convention une clause permettant aux Etats de satisfaire à ces dispositions en ayant exclusivement un système d'assistance. Sur ce point, la Commission avait été saisie d'un texte comportant le paragraphe suivant :

2. A condition qu'il assure à toutes les personnes auxquelles la présente convention s'applique les versements prévus au paragraphe précédent, ce système peut être soit :

- a) une assurance obligatoire ;
- b) une assurance facultative ;
- c) un système d'assistance ;
- d) une combinaison des systèmes précités.

Les membres travailleurs de la Commission proposèrent toutefois d'amender ce texte en substituant aux points a), b), c) et d) de ce paragraphe le texte suivant :

- a) une assurance obligatoire ;
- b) une assurance facultative ;
- c) une combinaison des deux systèmes précités ;
- d) un des systèmes ou une combinaison des systèmes précités complété par un système d'assistance.

Mis aux voix, cet amendement a été adopté par 65 voix contre 57 ; le vote par appel nominal ayant été demandé, l'amendement a été finalement adopté par 60 voix contre 59.

Le texte définitif qui figure dans la convention adoptée par la Conférence n'a pas subi de modifications essentielles sur ce point et prévoit les éventualités suivantes :

- a) une assurance obligatoire ;
- b) une assurance facultative ;
- c) une combinaison des systèmes d'assurance obligatoire et d'assurance facultative ;
- d) un des systèmes précités complété par un système d'assistance.

Il semble donc bien que les membres de la Commission de la Conférence aient eu l'intention d'écarter en principe la possibilité d'une ratification sur la base d'un système fondé uniquement sur l'assistance.

4. Ce point de vue semble trouver une confirmation dans les déclarations faites au cours de la discussion du projet de convention, en assemblée plénière de la Conférence (séance du 20 juin 1934), par M. Price, président de la Commission :

Il n'est pas proposé de permettre l'application des dispositions de la convention par le seul moyen d'un régime d'assistance. On a considéré que des régimes d'assurance-chômage d'une application très générale constitueraient le meilleur moyen de secours aux chômeurs, et on a dès maintenant voulu indiquer que l'assistance ne pourrait être considérée que comme un complément à un régime d'assurance-chômage.

5. Il paraît donc ressortir des travaux préparatoires de la Conférence que l'intention de celle-ci avait été de ne pas maintenir dans la convention une clause permettant aux Etats de satisfaire à ces dispositions s'ils ont exclusivement un système d'assistance aux chômeurs.

6. Il est vrai que les termes du paragraphe 1 de l'article 1 de la convention ne paraissent pas exclure absolument la possibilité pour un Etat qui aurait ratifié la convention de n'accorder aux chômeurs involontaires que des allocations fondées sur un système d'assistance.

En effet, alors que les systèmes énumérés au paragraphe 2 de cet article ne mentionnent pas l'éventualité d'un système d'assistance, le paragraphe 1 ne semble pas interdire une telle possibilité. Il est de fait rédigé comme suit :

1. Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à entretenir un système qui assure aux chômeurs involontaires visés par cette convention soit :

- a) une « indemnité », c'est-à-dire une somme versée en raison de contributions payées du fait de l'emploi du bénéficiaire par affiliation à un système soit obligatoire, soit facultatif ;
- b) une « allocation », c'est-à-dire une prestation qui ne constitue ni une indemnité ni un secours alloué en vertu des mesures générales d'assistance aux indigents, mais qui peut constituer la rémunération d'un emploi dans des travaux de secours organisés dans les conditions prévues à l'article 9 ;
- c) une combinaison d'indemnités et d'allocations.

A première vue, cette disposition pourrait être interprétée comme autorisant l'existence d'un système dans lequel ne seraient accordées que des allocations (à condition qu'il ne s'agisse pas de mesures générales d'assistance aux indigents), c'est-à-dire d'un système d'assurance-chômage. Toutefois, cette disposition devrait être lue en combinaison avec le paragraphe 2 du même article qui énumère le système par lequel des indemnités ou allocations pourraient être accordées, et qui ne prévoit l'existence d'un système d'assistance que pour autant qu'il compléterait un système d'assurance obligatoire ou facultative. C'est donc uniquement dans le cadre d'un tel système que les allocations prévues au paragraphe 1 pourraient, aux termes de la convention, être accordées aux chômeurs involontaires par les Etats ayant ratifié la conférence en 1934 témoignent en effet du désir de cette Commission d'accorder à l'énumération des systèmes mentionnés au paragraphe 2 de l'article 1 un caractère limitatif et non simplement indicatif.
