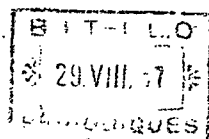




BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL



BULLETIN OFFICIEL

Vol. XL

1957

N° 1

SOMMAIRE



Conventions, recommandations, résolutions et autres textes adoptés par la Conférence internationale du Travail à sa 40^{me} session (Genève, 1957)

Conventions et recommandations

N°	Pages
105. Convention concernant l'abolition du travail forcé	1
106. Convention concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux	4
103. Recommandation concernant le repos hebdomadaire dans le commerce et les bureaux	10
107. Convention concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants	12
104. Recommandation concernant la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants	21

Résolutions

I. Résolution concernant l'abrogation des lois dirigées contre les organisations syndicales de travailleurs dans les Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail	30
II. Résolution concernant la sécurité dans les mines	30
III. Résolution concernant la création d'une commission tripartite du travail des femmes	31

Abonnement annuel: 8 francs suisses; \$2.

Prix de ce numéro: 1 fr. s.; \$0,25.

Commissions d'industrie:**Composition:**

au 1 ^{er} avril 1957	227
au 1 ^{er} mai 1957	272
au 1 ^{er} octobre 1957	304

Voir également: *Comité des commissions d'industrie* ; *Commission des industries chimiques* ; *Commission des industries mécaniques* ; *Commission des industries textiles* ; *Commission des transports internes* ; *Commission du fer et de l'acier* ; *Commission du pétrole*.

Confédération suisse:

Voir: <i>Contrat de prêt entre la Confédération suisse et l'Organisation internationale du Travail</i>	371
--	-----

Conférence de traduction allemande:

Protocole de clôture	447
--------------------------------	-----

Conférence internationale des statisticiens du travail (Neuvième):

Convocation	374
Travaux	374
Résolutions adoptées	375
Suite donnée aux conclusions de la Conférence	392
Décisions prises par le Conseil d'administration à sa 134 ^{me} session	367

Conférence internationale du Travail:

40 ^{me} session (1957):	
Textes adoptés	406
Décisions prises par le Conseil d'administration:	
à sa 134 ^{me} session	368
à sa 135 ^{me} session	405
à sa 137 ^{me} session	454
41 ^{me} session (maritime) (1958):	
Décisions prises par le Conseil d'administration à sa 137 ^{me} session	461
42 ^{me} session (1958):	
Décisions prises par le Conseil d'administration à sa 137 ^{me} session	461
43 ^{me} session (1959):	
Décisions prises par le Conseil d'administration:	
à sa 135 ^{me} session	398
à sa 137 ^{me} session	453
Interprétation des décisions de la Conférence	492
Mesures officielles prises à l'égard des décisions de la Conférence	464-491
Instrument d'amendement de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1953	464
Ratification de l'Accord concernant les conditions de travail des bateliers rhénans	490
Ratifications et dénonciations de conventions internationales du travail et déclarations concernant l'application des conventions aux territoires non métropolitains	465
Voir également: <i>Conventions</i> ; <i>Recommandations</i> ; <i>Résolutions</i> .	

Conférence régionale asiatique (Quatrième):

Convocation de la Conférence	305
Travaux de la Conférence	307

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail

Convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921

Par une lettre en date du 6 juillet 1957 le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale d'Italie a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation de la convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921 (art. 1, parag. 1, et art. 2).

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 6 novembre 1957, adressé au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale d'Italie un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail.

Le texte de ce document est reproduit ci-après.

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL ADRESSÉ AU MINISTRE DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE D'ITALIE

1. Le gouvernement italien a demandé au Bureau international du Travail de lui fournir des éclaircissements sur la signification qu'il faut attacher à l'article 1, paragraphe 1, et à l'article 2 de la Convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921; ces articles sont ainsi conçus:

Article 1, paragraphe 1

« 1. Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à interdire, sous réserve des dérogations prévues à l'article 2, l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb et de tous produits contenant ces pigments dans les travaux de peinture intérieure des bâtiments, à l'exception des gares de chemins de fer et des établissements industriels dans lesquels l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb et de tous produits contenant ces pigments est déclaré nécessaire par les autorités compétentes, après consultation des organisations patronales et ouvrières. »

Article 2

« 1. Les dispositions de l'article 1 ne seront applicables ni à la peinture décorative ni aux travaux de filage et de rechapissage.

» 2. Chaque gouvernement déterminera la ligne de démarcation entre les différents genres de peinture et réglementera l'emploi de la céruse, du sulfate de plomb et de tous produits contenant ces pigments en vue de ces travaux, conformément aux dispositions des articles 5, 6 et 7 de la présente convention. »

2. En ce qui concerne l'article 1 de la convention:

- a) le gouvernement italien désire connaître « la portée exacte du terme « bâtiment », autrement dit si l'on doit comprendre qu'il se rapporte exclusivement aux bâtiments en général ou à d'autres constructions également », en particulier, le gouvernement désire savoir si, « pour les travaux de revêtement ou de peinture à l'intérieur des navires en construction, il est également interdit d'employer la céruse, etc. »;
- b) le gouvernement demande en outre si la formule « travaux de peinture intérieure des bâtiments » s'applique « à la peinture intérieure de la construction (parois) » ou « aux travaux exécutés à l'intérieur des constructions sur des objets, produits manufacturés, etc. »; le gouvernement désire savoir enfin si l'exception prévue dans le cas des gares de chemins de fer et des établissements industriels « concerne exclusivement les travaux de peinture sur les surfaces internes desdites constructions ou si elle s'applique également aux travaux de peinture qui, bien qu'exécutés à l'intérieur des gares de chemins de fer et des établissements industriels, n'intéressent pas la construction elle-même (objets, produits manufacturés, etc.) ».

3. En ce qui concerne l'article 2 de la convention, le gouvernement demande des éclaircissements :

- a) « sur le sens exact des termes employés (peinture décorative, filage, rechampissage) » ;
- b) « sur la quantité maximum qui peut être admise lors de l'emploi des pigments en question pour les travaux susmentionnés ».

I. Signification du terme « bâtiments ».

4. La convention ne donne aucune définition du terme « bâtiments » (en anglais *buildings*). Tant en français qu'en anglais, cette expression est susceptible d'être interprétée d'une manière très large ¹ ; dans ces conditions, il est délicat d'énoncer des critères abstraits pour déterminer ce qui constitue ou ne constitue pas un « bâtiment » au sens de la convention. Sous cette réserve, on peut dire que le terme « bâtiment » implique en premier lieu la notion de fixité (immeuble) et, en second lieu, l'idée d'un abri, d'une construction de protection, d'une installation ; en conséquence, on peut penser que la convention vise au premier chef des bâtiments tels que des maisons, des bureaux, des magasins, des usines, des entrepôts, etc., et non pas nécessairement toutes les formes de construction.

5. Le ressort des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention par la Conférence internationale du Travail que l'on s'est spécialement préoccupé des risques d'intoxication par la céruse encourus par les peintres en bâtiment ² ; il convient de noter que le texte anglais du rapport en question se réfère sans distinction à la peinture des maisons et à la peinture des bâtiments ³. Le rapport indique néanmoins que « l'expression « bâtiment » est employée pour désigner non seulement les maisons, mais tous les types de construction ; c'est ainsi que, par exemple, les bâtiments métalliques d'usines ou d'entrepôts seraient compris dans le terme « bâtiment » » ⁴.

6. En ce qui concerne plus spécialement la question de savoir si l'expression « bâtiment » doit être entendue comme comprenant les navires, il convient de noter qu'alors que le terme français « bâtiment », dans le langage courant, peut également être utilisé pour désigner un navire, le mot anglais *building* ne peut pas être pris dans ce sens. Dans la convention, les mots *building* et « bâtiment » doivent être considérés comme ayant la signification qui est commune à chacun d'eux et en conséquence ne comprennent pas les navires.

7. La conclusion à laquelle conduit le paragraphe précédent semble confirmée par les travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention. Le texte de l'avant-projet de convention proposé par le Bureau prévoyait l'interdiction de l'emploi de la céruse dans tous les travaux de peinture, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ; il donnait également aux gouvernements la possibilité d'admettre des dérogations « dans le cas de travaux de peinture exposés d'une façon permanente ou continue en plein air, à l'exception toutefois des travaux de peinture du bâtiment, pour lesquels l'interdiction de la céruse demeure totale, à l'extérieur comme à l'intérieur » ⁵. Le rapport préparé par le Bureau indiquait que le membre de phrase « travaux de peinture exposés d'une façon permanente ou continue en plein air » visait, entre autres, les « navires et ponts » ⁶. Etant donné que la peinture en bâtiment était expressément mentionnée comme n'étant pas susceptible de faire l'objet des dérogations en question, il semble en ressortir que les navires n'étaient pas considérés comme des « bâtiments » au sens de la convention.

8. Bien que l'expression « bâtiment » ne vise pas les navires et qu'ainsi l'interdiction, contenue dans l'article 1, d'employer la céruse, etc., ne s'étende pas aux navires, l'usage de la céruse, etc., dans la peinture des navires doit être soumis aux articles 5, 6 et 7 de la convention qui contiennent des dispositions prévoyant la réglementation de l'emploi de la céruse dans les travaux pour lesquels cet emploi n'est pas interdit.

II. Sens de l'expression « peinture intérieure des bâtiments ».

9. L'expression « travaux de peinture intérieure des bâtiments » contenue à l'article 1, paragraphe 1, de la convention ne laisse aucun doute quant à son interprétation. Elle se rapporte à la

¹ Dans le *Larousse du XX^e siècle*, « bâtiment » est défini comme étant « toute construction d'une certaine importance destinée à être utilisée comme abri, et spécialement construction en maçonnerie destinée à servir de logement ». Le *Dictionnaire de la langue française* (Littré) donne de l'expression « bâtiment » la définition suivante : « Toute construction servant à loger soit hommes, soit bêtes, soit choses ». Le *Oxford English Dictionary* définit le terme *building* comme étant *that which is built; a structure, an edifice*.

² Conférence internationale du Travail, 3^{me} session, Genève, 1921, Rapport VI : *Interdiction de la céruse dans la peinture*, pp. 45-47.

³ *Ibid.* (texte anglais), pp. 52, 53, 55 et 56.

⁴ *Ibid.*, p. 51.

⁵ *Ibid.*, pp. 54, 55.

⁶ *Ibid.*, p. 51.

peinture de l'intérieur des bâtiments eux-mêmes et non à la peinture des objets effectuée à l'intérieur de ces bâtiments.

10. L'opinion exprimée au paragraphe précédent correspond à une opinion exprimée antérieurement par le Bureau — le 22 mai 1930 — en réponse à une demande formulée par le gouvernement italien. Ce dernier avait demandé dans quelle mesure la convention s'applique aux travaux effectués dans les fabriques de céramique où l'on emploie des vernis et des émaux contenant des combinaisons de plomb. Le Bureau avait donné l'avis suivant : « La portée de l'article premier est très claire. Il vise uniquement, sous réserve d'un certain nombre d'exceptions, notamment de la peinture décorative, les « travaux de peinture intérieure des bâtiments ». Il est hors de doute, dans ces conditions, qu'il ne saurait couvrir les travaux effectués dans les fabriques de céramique, et qu'en conséquence, l'interdiction de l'emploi de la céruse ne s'applique pas à ces travaux¹. »

11. Etant donné que l'interdiction de l'emploi de la céruse, etc., prévue par l'article 1, paragraphe 1, de la convention ne s'applique pas à la peinture des objets qui se trouvent à l'intérieur d'un bâtiment quelconque, on doit admettre *a fortiori* que cette interdiction ne vise pas non plus la peinture des objets se trouvant à l'intérieur des gares de chemins de fer et des établissements industriels dans lesquels, sous certaines conditions prévues par cette même disposition, l'emploi de la céruse, etc. pour la peinture intérieure (parois) pourrait même être autorisé.

12. Bien que les travaux de peinture effectués à l'intérieur des bâtiments, par opposition aux travaux de peinture intérieure des bâtiments eux-mêmes, ne soient pas soumis à l'interdiction de l'emploi de la céruse, etc., contenue à l'article 1 de la convention, ils devront, le cas échéant, être réglementés conformément aux dispositions des articles 5, 6 et 7 de la convention.

III. Sens de l'expression « peinture décorative ou travaux de filage ».

13. Le Bureau a déjà, à deux reprises, donné des avis sur la signification qu'il faut attacher aux expressions utilisées à l'article 2, paragraphe 1, de la convention, en réponse à des demandes formulées par les gouvernements suisse² et néerlandais³. L'échange de correspondance qui a eu lieu entre lesdits gouvernements et le Bureau a été publié dans le *Bulletin officiel*, dont des exemplaires figurent en annexe au présent memorandum.

14. Il convient de noter que l'article 2, paragraphe 2, de la convention dispose que « chaque gouvernement déterminera la ligne de démarcation entre les différents genres de peinture ». Ainsi, la convention ne paraît pas imposer un cadre strict en ce qui concerne les travaux couverts par l'article 2, mais laisser aux gouvernements des Etats ayant ratifié cette convention une certaine latitude pour fixer ses limites.

IV. Quantité maximum de céruse, etc., autorisée dans la peinture décorative et le filage.

15. L'article 2 de la convention, tout en disposant dans son paragraphe premier que l'article 1 (interdisant l'emploi de la céruse, etc.) ne s'applique pas à la peinture décorative ou aux travaux de filage, précise néanmoins, dans son paragraphe 2, que l'usage de la céruse, etc., pour de tels travaux doit être réglementé conformément aux dispositions des articles 5, 6 et 7.

16. Les articles 5, 6 et 7 établissent les conditions dans lesquelles la céruse, etc., doit être utilisée dans les travaux pour lesquels cette utilisation n'est pas interdite et indiquent les mesures de protection à prendre. Ils ne précisent pas cependant la quantité maximum de céruse, etc., qui peut être employée dans ces cas. En conséquence, il apparaît que la convention ne donne elle-même aucune indication sur les maxima qui doivent être prescrits; toutefois, la fixation de tels maxima serait conforme aux dispositions de la convention.

6 novembre 1957.

Convention (n° 62) concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937

Par une lettre en date du 11 janvier 1957, le ministre des Affaires sociales de Suède a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation de la convention (n° 62) concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937 (art. 2, paragr. 2, et art. 12, paragr. 1).

¹ B.I.T., *Bulletin officiel*, vol. XV (1930), pp. 35-36.

² *Ibid.*, vol. XIII (1928), pp. 31-33.

³ *Ibid.*, vol. XVIII (1933), pp. 25-28.

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 10 juillet 1957, adressé au ministre des Affaires sociales de Suède un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail.

Le texte de ce document est reproduit ci-après.

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
ADRESSÉ AU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES DE SUÈDE

(Traduction)

1. Le ministère des Affaires sociales de Suède a fait savoir au Directeur général du Bureau international du Travail qu'il envisageait la possibilité de ratifier la convention concernant les prescriptions de sécurité dans l'industrie du bâtiment, 1937, et qu'à cet égard, il souhaiterait avoir l'opinion du Bureau international du Travail en ce qui concerne certaines des dispositions de la convention.

2. Le gouvernement suédois se réfère à certaines dispositions de la loi du 3 janvier 1949 sur la protection des salariés, du règlement de 1955 concernant la protection contre les risques professionnels dans l'industrie du bâtiment et de l'arrêté de 1956 sur la protection des travailleurs. Sur la base des informations fournies par le gouvernement suédois, les dispositions en question peuvent être résumées comme suit:

- a) il semblerait qu'un travailleur isolé employé occasionnellement par une personne privée ne soit pas couvert par la loi de 1949 (art. 1);
- b) les travaux exécutés au domicile du salarié sont expressément exceptés de l'application de la loi (art. 3 a));
- c) les travaux exécutés par les membres de la famille de l'employeur et au domicile de l'employeur sont expressément exceptés de l'application de la loi (art. 3 b));
- d) les travaux exécutés dans des conditions telles que l'employeur ne puisse être considéré comme tenu d'en surveiller l'organisation sont également exceptés de l'application de la loi (art. 3 a));
- e) les travaux exécutés par les membres de la famille de l'employeur qui relèvent de l'agriculture ou d'une industrie connexe qui n'est pas exercée sous forme d'entreprise indépendante, ou consistent en travaux de construction exécutés pour une exploitation agricole ou une industrie connexe sont expressément exceptés de l'application de la loi (art. 3 b));
- f) aux termes de l'arrêté de 1956 sur la protection des travailleurs, les appareils de levage doivent clairement porter la charge maximum admissible, à moins qu'une dispense ne soit accordée en raison de circonstances spéciales, mais l'équipement de levage ne doit porter semblable indications que « si possible »;
- g) aux termes du règlement de 1955 concernant la protection contre les risques professionnels dans l'industrie du bâtiment, les appareils de levage à main pour une charge maximum de 150 kilogrammes et les équipements de levage ne sont pas soumis à une vérification de montage ou à des inspections périodiques; ils sont par contre soumis à une surveillance constante.

3. Le gouvernement suédois souhaiterait savoir en premier lieu si les dispositions ci-dessus peuvent être considérées comme des dérogations au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la convention. En outre, en ce qui concerne les équipements de levage mentionnés au paragraphe g) ci-dessus, le gouvernement se demande si cet équipement est couvert par le paragraphe 1 de l'article 12 qui se rapporte au « montage sur le chantier ».

Article 2, paragraphe 2

4. L'article 2 de la convention prévoit ce qui suit:

« 1. La législation assurant l'application des dispositions générales faisant l'objet des parties II à IV de la présente convention doit s'appliquer à tous travaux effectués sur chantier concernant la construction, la réparation, la transformation, l'entretien et la démolition de tout type de bâtiment.

» 2. Ladite législation peut prévoir que l'autorité compétente aura la faculté, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées, s'il en existe, d'accorder des dérogations à toutes ou à certaines parties de ses dispositions, sous réserve qu'il s'agisse de travaux normalement exécutés dans des conditions rationnelles de sécurité. »

5. La possibilité d'exclure certaines catégories de travaux du champ d'application des dispositions générales contenues dans la convention a été envisagée au stade préparatoire de son élaboration. Toutefois, à la 23^{me} session de la Conférence internationale du Travail (1937), les membres de la Commission de la sécurité dans le bâtiment ont, en grande majorité, estimé qu'il n'y avait pas lieu d'établir une distinction entre les différents types de travaux et que les facteurs essentiels dont il convenait de tenir compte pour autoriser des dérogations aux dispositions générales résidaient dans les conditions dans lesquelles un travail déterminé est effectué¹.

6. Il apparaît donc que la Conférence internationale du Travail a estimé qu'il n'était pas possible de prévoir une exemption générale quelconque à l'applicabilité des dispositions de la convention elle-même; par ailleurs, toutefois, la Conférence a reconnu que le principe selon lequel les dispositions générales contenues dans la convention devraient s'appliquer à tous les travaux nécessiterait, en pratique, des atténuations et que des exceptions relatives à l'application de toutes ou de certaines des dispositions de la convention pourraient, dans certaines circonstances, être autorisées par l'autorité compétente du pays ratifiant la convention.

7. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la convention, l'autorité compétente de chaque pays a la faculté d'accorder des dérogations pour tout type de travail sous réserve: a) de consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées; b) qu'ils s'agisse de travaux « normalement exécutés dans des conditions rationnelles de sécurité ».

8. Il convient de souligner ici que la convention n'impose aucune restriction quant aux types de travaux qui peuvent bénéficier d'une dérogation et laisse à l'autorité compétente, après les consultations requises et sous réserve de la procédure mentionnée ci-dessous, le soin de déterminer si le type de travail devant bénéficier d'une dérogation est « normalement » exécuté dans des conditions « rationnelles » de sécurité.

9. Les considérations supplémentaires suivantes pourront en outre être utiles au gouvernement pour déterminer si les dispositions susmentionnées de sa législation nationale sont couvertes par le paragraphe 2 de l'article 2 de la convention:

- a) En ce qui concerne les dispositions susmentionnées de la loi de 1949 énumérées au paragraphe 2 a), b), c) et, éventuellement e) ci-dessus, il semblerait que la plupart des dispositions de la convention, sinon toutes ces dispositions, ne puissent guère être applicables puisque, aussi bien, elles se réfèrent à des travaux devant être exécutés par plus d'un travailleur (par exemple, dispositions traitant de la construction d'échafaudages, de l'emploi d'appareils de levage, etc.).
- b) En ce qui concerne la disposition du décret de 1956 sur la protection des travailleurs, mentionné au paragraphe 2 f) ci-dessus, d'après laquelle l'équipement de levage ne doit porter mention de la charge maximum admissible que « si possible », il convient de relever que l'article 14, paragraphe 2, de la convention dispose que « tout appareil de levage et tout engin... » doivent porter leur charge utile admissible. Néanmoins, il est difficile d'envisager les cas où l'inscription de la charge utile admissible ne serait, en fait, pas possible, et le maintien des mots « si possible » ne paraît pas avoir d'utilité pratique. Si toutefois ces mots ont un sens pratique, la compatibilité des dispositions du décret avec l'article 14, paragraphe 2, de la convention² ne pourrait être vérifiée qu'à la lumière des cas où l'indication de la charge utile est effectivement impossible.

Article 12, paragraphe 1

10. L'article 12 de la convention prévoit ce qui suit:

« 1. Les appareils et dispositifs de levage doivent être examinés et dûment essayés, après leur montage sur le chantier et avant leur utilisation, et réexaminés sur leur emplacement de fonctionnement à des intervalles à prescrire par la législation nationale.

« 2. Toute chaîne, tout anneau, crochet, boucle, émerillon et palan utilisés pour le levage ou la descente de matériaux ou comme moyen de suspension, doivent être vérifiés périodiquement. »

11. Ainsi qu'il est dit plus haut, le gouvernement suédois souhaiterait savoir si « les équipements de levage » sont couverts par le paragraphe 1 de l'article 12 et doivent, en conséquence, être « examinés et dûment essayés, après montage sur le chantier et avant utilisation ».

12. Il semble ressortir des mots « sur leur emplacement de fonctionnement » utilisés au paragraphe 1 de l'article 12 que le contrôle et l'essai exigés s'appliquent, au premier chef sinon exclusivement, aux appareils nécessitant un montage. D'une part, les travaux préparatoires qui ont conduit

¹ Procès-verbaux de la Commission de la sécurité dans le bâtiment, C.S.B./PV.IV, pp. 4-7.

² L'article 14, paragraphe 2, est ainsi conçu: « Tout appareil de levage et tout engin mentionnés au paragraphe précédent doivent porter, visiblement marquée, leur charge utile admissible. »

à l'élaboration du texte définitif de la convention montrent que les mots « dûment essayés après leur montage sur le chantier et avant leur utilisation » ont été introduits pour éviter, en particulier, la possibilité d'accidents résultant d'erreurs de montage ¹. D'autre part, il apparaît que les équipements de levage amovibles tels que chaînes, anneaux, crochets, etc., sont couverts exclusivement par le paragraphe 2 de l'article 12 qui établit des règles beaucoup plus souples puisqu'ils ne prévoient qu'une vérification « périodique ».

13. Le gouvernement suédois a en outre demandé au Bureau international du Travail de lui donner un avis sur le point de savoir si les dispositions susmentionnées de la législation suédoise contiennent quelque chose qui fasse obstacle à la ratification de la convention par la Suède. Il appartient au gouvernement suédois de décider, à la lumière de toutes les informations dont il dispose, s'il est en mesure de ratifier la convention sur la base de sa législation et de sa pratique et sous réserve de la procédure prévue par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail pour l'examen des rapports annuels présentés par les Etats Membres ayant ratifié les conventions.

10 juillet 1957.

Convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946

Par une lettre en date du 19 février 1957 le ministre des Affaires sociales des Pays-Bas a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation de la convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1947 (art. 6, paragr. 1).

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 6 septembre 1957, adressé au ministre des Affaires sociales des Pays-Bas un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail.

Le texte de ce document est reproduit ci-après.

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL ADRESSÉ AU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES DES PAYS-BAS

(Traduction)

1. Le gouvernement des Pays-Bas a demandé l'avis du Bureau international du Travail sur un certain nombre de points relatifs à l'article 6, paragraphe 1, de la convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946, qui est rédigé de la manière suivante :

« 1. La législation nationale relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer doit garantir l'égalité de traitement aux gens de mer et aux personnes à leur charge, qu'ils résident ou non sur le territoire d'immatriculation du navire. »

2. a) En premier lieu, le gouvernement des Pays-Bas souhaite savoir « si l'expression *shipowner* (« armateur ») utilisée par l'article 6 doit être entendue comme désignant le propriétaire d'un navire, ou la personne qui exploite le navire aux fins de navigation maritime ».

b) Rappelant en second lieu que « l'article 6, paragraphe 1, prévoit que la législation relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès ne fera aucune distinction entre les gens de mer qui résident sur le territoire d'immatriculation du navire et ceux qui ne résident pas sur le territoire d'immatriculation du navire », le gouvernement demande si cette disposition doit « être entendue comme ne s'opposant pas à une telle distinction dans le cas où les prestations, en cas de maladie, d'accident ou de décès, relèvent d'une « législation nationale d'assurance » au lieu de faire partie des « obligations de l'armateur ».

¹ Conférence internationale du Travail, 23^{me} session, Genève, 1937: *Compte rendu des travaux* (Genève, B.I.T., 1937). pp. 631-632.

c) Enfin, au cas où la réponse à la seconde question serait affirmative, le gouvernement demande s'il n'en résulte pas implicitement « que l'article 6 permettrait une même distinction lorsque la législation nationale prévoit l'assurance mutuelle des armateurs pour leurs obligations ».

I. Le sens du terme « shipowner » (« armateur »).

3. La convention ne contient pas de définition du terme *shipowner* (« armateur »). Les conventions et recommandations maritimes adoptées par la Conférence internationale du Travail emploient généralement ce terme, mais n'en ont jamais donné de définition.

4. Dans les instruments adoptés par la Conférence, le terme anglais *shipowner* a toujours été rendu en français par le terme « armateur ». Le sens de ces deux expressions ne coïncide pas exactement puisque, alors que le mot anglais *shipowner* se réfère essentiellement au propriétaire d'un navire¹, le terme français « armateur » ne se réfère pas au propriétaire d'un navire en tant que tel, mais à la personne qui arme et équipe ce navire².

5. On peut déduire du texte même de la convention sur la sécurité sociale des gens de mer, ainsi que du texte d'autres conventions adoptées par la Conférence que le terme *shipowner* (« armateur ») ne se limite pas nécessairement au propriétaire enregistré du navire; ainsi l'article 1, paragraphe 2, de la convention sur la sécurité sociale des gens de mer permet des exceptions en ce qui concerne:

« d) les personnes employées à bord ou au service d'un navire pour le compte d'un employeur autre que l'armateur, à l'exception des officiers et opérateurs de radio et du personnel du service général³ ».

Si le terme *shipowner* (« armateur ») était pris ici dans son sens strict, il deviendrait possible d'exclure du champ d'application de la convention l'équipage entier de navires qui ont été armés et équipés par d'autres personnes que le propriétaire enregistré. Une telle exclusion ne serait cependant pas acceptable ainsi qu'il ressort de la convention elle-même et que le confirme une référence aux motifs qui ont conduit la Conférence à prévoir cette exception⁴; celle-ci vise exclusivement les personnes qui ne sont pas au service du même employeur que l'équipage en général. En conséquence, le terme *shipowner* (« armateur ») doit être entendu dans cette disposition comme s'appliquant non seulement au propriétaire enregistré, mais aussi à toute autre personne qui exploite le navire, par l'intermédiaire de son capitaine et de son équipage.

6. De même, dans l'article 9 de la convention⁵, l'expression « ... tout accord entre les armateurs et les gens de mer » doit être entendue comme se référant essentiellement aux accords relatifs à l'emploi des marins, que l'employeur soit ou non le propriétaire du navire.

7. Pour ce qui est du sens large du terme *shipowner* (« armateur ») employé dans d'autres conventions internationales du travail, c'est dans la convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936, qu'il est utilisé de la façon la plus claire et la plus générale. L'article 2, paragraphe 1 a), de la convention traite des obligations de l'« armateur » (*shipowner*) entre « la date stipulée dans le contrat d'engagement pour le commencement du service et l'expiration de l'engagement », selon l'article 5, lorsque la maladie ou l'accident entraîne une incapacité de travail, l'armateur (*shipowner*) doit payer « a) tant que le malade ou le blessé demeure à bord la totalité du salaire; ... » et, selon l'article 8, l'armateur (*shipowner*) ou son représentant doit prendre « des mesures afin de sauvegarder les biens laissés à bord par le malade, le blessé ou le

¹ Le *Oxford English Dictionary* donne de *shipowner* la définition suivante: *one who owns, or has a share in, a ship or ships*.

² Le *Larousse du XX^{me} siècle* définit « armateur » comme « celui qui prend à son compte l'armement d'un navire, qu'il en soit ou non propriétaire », et « armement » comme « provision de tout ce qui est nécessaire à la subsistance, à la manœuvre, à la propulsion et à la sûreté d'un navire ».

³ Des exceptions analogues sont autorisées par les conventions suivantes: convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936; convention (n° 71) sur les pensions des gens de mer, 1946; convention (n° 72) des congés payés des marins, 1946; convention (n° 73) sur l'examen médical des gens de mer, 1946; convention (n° 76) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs; convention (n° 91) des congés payés des marins (révisée), 1949, et convention (n° 93) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1949.

⁴ Voir Conférence internationale du Travail, 13^{me} session (maritime), Genève, 1929, Rapport II: *Rapport sur la protection des gens de mer en cas de maladie, y compris le traitement des blessés à bord* (Genève, B.I.T., 1929), p. 165.

⁵ Article 9: « Rien dans la présente convention n'affecte toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord entre les armateurs et les gens de mer qui assure des conditions plus favorables que celles prévues par la présente convention. »

décédé, visé par la présente convention »¹. Une interprétation restrictive du terme *shipowner* (« armateur ») conduirait à ce résultat illogique — et que les auteurs du texte n'ont certainement pas voulu² — de rendre ces dispositions inapplicables aux marins employés par des personnes autres que le propriétaire du navire.

8. On peut en conclure que le terme *shipowner* (« armateur »), tel qu'employé par la convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946, ne s'applique pas seulement au propriétaire du navire, mais englobe également les personnes qui arment le navire³.

9. La conclusion dégagée au paragraphe précédent se trouve renforcée si l'on se réfère à l'article 18 de la convention qui prévoit que « les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi » et autorise donc la lecture cumulative du terme anglais *shipowner* et du terme français « armateur ».

10. Il découle de la conclusion qui vient d'être dégagée que l'expression « législation nationale relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer » couvre, aux fins de la convention sur la sécurité sociale des gens de mer⁴, toute législation qui met des obligations de cet ordre à la charge d'une personne englobée dans l'interprétation proposée du terme *shipowner* (« armateur »). Il faut cependant relever que si la convention établit un certain nombre de conditions qui doivent être remplies par toute législation relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer⁵, elle n'exige d'aucune façon l'existence d'une législation de cet ordre. Les articles 2 et 3 de la convention définissant les prestations dues aux gens de mer ne déterminent pas la nature du régime accordant ces prestations⁶. En d'autres termes, là où il existe une législation relative aux obligations de l'armateur (*shipowner*) en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer, la convention ne choisit pas parmi les per-

¹ Dans les conventions suivantes, on trouve également des cas où l'expression « armateur » (*shipowner*) semble ne pas être limitée au propriétaire d'un navire: convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920, article 6 (« l'armateur [doit conserver] le droit de choisir son équipage »); convention (n° 22) sur le contrat d'engagement des marins, 1926, article 3, paragraphe 1 (« le contrat d'engagement est signé par l'armateur ou son représentant et par le marin »), et article 3, paragraphes 3 et 6; convention (n° 53) sur les brevets de capacité des officiers, 1936, article 6, paragraphe 2 a) (sanctions contre « l'armateur ou son agent, le capitaine ou le patron engageant une personne non titulaire du brevet exigé par la présente convention »); convention (n° 57) sur la durée du travail à bord et les effectifs, 1936, article 19, paragraphe 1 a) (la législation doit déterminer « les responsabilités respectives de l'armateur et du capitaine pour assurer l'application [de la convention] »), et la disposition analogue de l'article 22, paragraphe 1 a), de la convention (n° 76) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946.

² *Rapport sur la protection des gens de mer en cas de maladie, y compris le traitement des blessés à bord op. cit., passim.*

³ Il n'est pas sans intérêt de noter à cet égard que l'expression *shipowner* (« armateur ») est généralement acceptée dans son sens large dans plusieurs pays; telle est, par exemple, la situation dans certains pays de langue anglaise ou de langue française: *Belgique*: « armateur »: « Toute personne physique ou morale armant sous pavillon belge, et en vue d'une expédition maritime dans un but lucratif, un navire, quel que soit le titre juridique qu'elle possède sur celui-ci » (loi portant réglementation du contrat d'engagement maritime) (S.L., 1928, Bel. 5). (S.L. = *Série législative* publiée par le B.I.T.) *France*: « Est considéré comme armateur pour l'application de la présente loi tout particulier, toute société, tout service public pour le compte desquels un navire est armé » (Code du travail maritime) (S.L., 1926, Fr. 13). *Etats-Unis d'Amérique*: « L'affrètement d'un navire qui équipe, approvisionne et envoie sur mer un navire à ses propres frais ou pour son compte sera réputé propriétaire de ce navire [*shipowner*] au sens des dispositions de ce titre relatif à la limitation des obligations des propriétaires de navires [*shipowner*] » (loi n° 4286, édition révisée des lois maritimes des Etats-Unis, 1940, p. 304). *Royaume-Uni*: Les lois britanniques sur la marine marchande ne contenaient à l'origine aucune définition du terme *shipowner*. Cependant, les tribunaux ont arrêté que l'affrètement d'un navire était à certaines fins le « propriétaire » du navire [*shipowner*]. L'une des sentences en question contenait la remarque suivante: « La personne qui possède le droit absolu sur le navire, qui est le propriétaire enregistré... peut avoir transféré pour un temps déterminé tous les droits de propriété qu'elle possède sur le navire à une autre personne qui, pour cette durée, peut également en être réputée le propriétaire » [*shipowner*] (*Baumwoll v. Furness* [1893] A.C., pp. 16 et 17, cité dans *Sir John Jackson Ltd. v. Owners of the Steamship « Blanche »* [1908] A.C., pp. 132 et 133). On peut noter à cet égard qu'il n'existe pas de théorie établie de la « propriété » dans le droit anglais. La propriété se démembre suivant la nature des droits (ou du titre) dont chacun, qu'il soit absolu ou limité, peut faire l'objet d'attribution. Dans le langage courant également, des personnes autres que le propriétaire seront traitées de « propriétaires » (par exemple, un locataire possédant un bail de longue durée). Enfin, la législation anglaise abonde en définitions spéciales du « propriétaire » qui n'ont aucun rapport direct avec la propriété elle-même (par exemple, les lois sur les fabriques, la loi sur les magasins et la législation sur la santé publique).

⁴ Cette expression est employée par l'article 1, paragraphe 3, l'article 5 et l'article 6.

⁵ L'article 5 prévoit l'égalité de traitement sans égard à la nationalité ou à la race. L'article 6 prévoit l'égalité de traitement sans égard à la résidence.

⁶ Voir en outre l'avis exprimé par le Bureau international du Travail, en réponse à une demande du gouvernement belge portant sur le champ d'application de la convention. *Code international du travail*, 1951, vol. I (Genève, 1954), art. 1062, note 305, et art. 1065, note 319.

sonnes qui répondent à la définition d'« armateur » (*shipowner*) la personne contre laquelle doivent se retourner les gens de mer; elle ne détermine pas non plus celle qui doit en dernier ressort supporter la charge de ces obligations. Il appartient à la législation nationale, ou, dans une certaine mesure, aux contrats, de régler ces questions dans chaque cas.

II. Différence de traitement fondée sur le lieu de résidence.

11. Aux fins de la convention sur la sécurité sociale des gens de mer, les « gens de mer » sont les personnes « employées à bord ou au service de tout navire de mer, autre qu'un navire de guerre, qui est immatriculé dans un territoire pour lequel la présente convention est en vigueur » (art. 1, parag. 1 a)).

12. La convention s'applique essentiellement aux marins résidents: les articles 2 et 3 établissent les prestations dues et se réfèrent pour le premier aux gens de mer et aux personnes qui sont à leur charge, « tant qu'ils résident et se trouvent effectivement dans le territoire d'un membre », et pour l'autre « aux marins résidents dans le territoire d'immatriculation du navire ». La limitation des prestations aux marins résidents est cependant subordonnée à un certain nombre de conditions.

13. Tout d'abord et pour autant que les prestations prévues par la convention relèvent de la législation nationale relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer (par opposition à d'autres régimes tels qu'un régime d'assurances sociales), ces prestations doivent être accordées aux gens de mer et aux personnes à leur charge non résidents, dans les mêmes conditions qu'aux gens de mer et aux personnes à leur charge qui résident sur le territoire¹ (art. 6, parag. 1²).

14. Deuxièmement, dans les cas prévus à l'article 3, paragraphe 1 (cas où un marin est débarqué en cours de route dans un autre territoire pour cause d'accident survenu au service du navire, ou de maladie qui n'est pas imputable à un acte intentionnel de sa part), les prestations doivent être accordées aux gens de mer qui résident hors du territoire de l'Etat qui a ratifié, que ce soit sur la base de la législation relative aux obligations de l'armateur ou d'autres lois (par exemple, législation d'assurance sociale) (art. 6, parag. 2³).

15. Troisièmement, lorsqu'il s'agit de deux pays pour lesquels la convention est en vigueur, l'article 7⁴ dispose qu'un pays ne peut, dans sa législation relative aux prestations médicales et aux prestations en espèces en cas de dommage physique du fait de l'emploi, imposer à un marin ou aux personnes à sa charge résidant sur le territoire de l'autre pays des conditions différentes de celles qui s'appliquent aux gens de mer et aux personnes à leur charge résidant sur son propre territoire; une exception est cependant admise lorsque des prestations ou des contributions sont payables en vertu du régime en vigueur dans l'autre pays.

16. Les obligations assumées par l'Etat qui a ratifié vis-à-vis des ressortissants étrangers ou des non-résidents peuvent se trouver modifiées en vertu de l'article 8⁵ qui vise la conclusion d'accords destinés à éviter les doubles contributions et les doubles prestations.

17. Si l'on rapporte les observations ci-dessus à la demande du gouvernement des Pays-Bas qui avait trait à l'admissibilité d'une différence de traitement des marins non résidents lorsque les pres-

¹ Cette obligation peut cependant se trouver modifiée par les accords prévus à l'article 8. Voir paragraphe 17 ci-dessous.

² Article 6, paragraphe 1: « La législation nationale relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer doit garantir l'égalité de traitement aux gens de mer et aux personnes à leur charge, qu'ils résident ou non sur le territoire d'immatriculation du navire. »

³ Article 6, paragraphe 2: « Lorsque les prestations prévues au paragraphe 1 de l'article 3 ne sont pas accordées aux gens de mer résidant hors du territoire du Membre par sa législation nationale relative aux obligations de l'armateur, le Membre doit, dans sa législation, prévoir ces prestations d'une autre manière. »

⁴ Article 7: « 1. Le Membre ne peut, dans sa législation relative aux prestations médicales et aux prestations en espèces en cas de dommage physique du fait de l'emploi, imposer à un marin ou aux personnes à sa charge résidant sur le territoire d'un autre Membre, pour lequel la présente convention est effectivement en vigueur, des conditions autres que celles qui s'appliquent aux gens de mer et aux personnes à leur charge résidant sur le territoire du premier Membre; »

« 2. Toutefois, de telles prestations et des contributions au coût de telles prestations ne sont pas payables en vertu du régime en vigueur dans le territoire du premier Membre, si elles le sont pour le compte dudit marin en vertu d'un régime en vigueur dans le territoire du second Membre. »

⁵ Article 8: « En vue de faciliter la continuité de l'assurance et d'éviter des doubles contributions ou des doubles prestations, les Membres peuvent conclure des accords prévoyant que les ressortissants de l'un d'entre eux, ou les personnes qui résident sur son territoire, employés à bord ou au service d'un navire immatriculé dans le territoire d'un autre, seront soumis au régime d'assurance ou de réparation du premier et exclus, en conséquence, d'un régime correspondant du second. »

tations en cas de maladie, d'accident ou de décès relèvent de la législation nationale d'assurance, on arrive aux conclusions suivantes:

- i) aucune différence de traitement n'est admissible pour les prestations prévues à l'article 3, paragraphe 1 (voir paragr. 14 ci-dessus);
- ii) en ce qui concerne les prestations médicales et en espèces en cas de lésion du fait de l'emploi, aucune différence de traitement ne peut, en vertu de l'article 7, être admise à l'égard des gens de mer et des personnes à leur charge résidant sur le territoire d'autres Membres pour lesquels la convention est en vigueur (voir paragr. 15 ci-dessus);
- iii) l'obligation de verser les prestations aux ressortissants étrangers ou aux non-résidents qui a été mentionnée ci-dessus peut se trouver modifiée en vertu de l'article 8 par un accord conclu avec le pays dont ils sont ressortissants ou résidents (voir paragr. 16 ci-dessus).

III. Assurance des obligations de l'armateur prévue par la législation.

18. Si la convention distingue entre les prestations fournies en vertu de la législation nationale relative aux obligations de l'armateur en cas de maladie, d'accident ou de décès des gens de mer et les prestations fournies en vertu d'une autre législation ¹, elle ne détermine pas quelle législation doit être regardée comme ayant trait aux obligations de l'armateur. La distinction paraît cependant se faire, d'une part, entre les prestations qui sont traditionnellement mises à la charge de l'armateur en raison du contrat ou d'autres liens juridiques et, d'autre part, les prestations accordées par un régime d'assurance ou de sécurité sociale ².

19. Il en ressort que dans tous les cas où l'obligation est à la charge de l'employeur lui-même, c'est-à-dire dans tous les cas où le marin peut se retourner contre l'armateur, la législation traitant de cette obligation est une législation relative aux obligations de l'armateur au sens de la convention.

20. Le fait que la législation prévoit l'assurance de l'armateur pour ses obligations n'altère pas la nature de ces obligations et cela demeure vrai même si la législation rend cette assurance obligatoire. L'assurance obligatoire garantit qu'il sera satisfait au recours des marins, mais la nature des obligations n'en est pas altérée et l'étendue des prestations accordées demeure vraisemblablement fonction de l'attitude traditionnellement adoptée par les différents systèmes légaux en ce qui concerne les obligations qu'il est opportun de mettre à la charge de l'armateur.

21. Les conclusions proposées au paragraphe précédent peuvent se trouver modifiées dans le cas où la loi non seulement prévoit l'assurance des obligations de l'armateur, mais transfère la charge de ces obligations aux caisses d'assurance et libère l'armateur de toute responsabilité. Une telle législation ne peut être considérée comme constituant « une législation relative aux obligations de l'armateur » étant donné que les personnes auxquelles incombe l'obligation ne sont, d'aucune façon, des armateurs.

22. En conclusion, il apparaît que lorsque la législation prévoit l'assurance par les armateurs de leurs obligations envers les marins, la législation qui traite de ces obligations ne laisse pas d'être « une législation relative aux obligations de l'armateur », au sens de la convention sur la sécurité sociale des gens de mer, sauf si et pour autant que cette législation libère les armateurs de toute responsabilité.

6 septembre 1957.

Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951

Par une lettre en date du 17 novembre 1956, le ministre des Affaires sociales de Finlande a demandé au Bureau international du Travail certaines informations sur l'interprétation de la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 (art. 2, paragr. 1).

¹ Voir article 1, paragraphe 3, article 5 et article 6.

² Voir, par exemple, *Rapport sur la protection des gens de mer en cas de maladie, y compris le traitement des blessés à bord*, op. cit., pp. 3-6, et le commentaire de la page vi: « La formule « protection des gens de mer en cas de maladie » est à la fois claire et englobe nettement les deux formes habituelles de couverture du risque de maladie, c'est-à-dire, d'une part, les obligations générales imposées aux armateurs par les codes maritimes et les codes de commerce et, d'autre part, l'assurance-maladie. »

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 29 mars 1957, adressé au ministre des Affaires sociales de Finlande un mémorandum préparé par le Bureau international du Travail.

Le texte de ce document est reproduit ci-après.

MÉMORANDUM PRÉPARÉ PAR LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
ADRESSÉ AU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES DE FINLANDE

(Traduction)

1. Le gouvernement finlandais a demandé au Bureau international du Travail de faire connaître son point de vue sur la portée de l'article 2, paragraphe 1, de la convention sur l'égalité de rémunération, 1951, qui dispose:

« Article 2

1. Chaque Membre devra, par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, encourager et, dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes, assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale. »

2. Le gouvernement finlandais demande si « la ratification (de la convention) est possible même pour un pays dont le gouvernement n'intervient pas dans le système de fixation des salaires » et « lorsque aucune législation n'est en vigueur dans le pays pour imposer l'application de l'égalité de rémunération », pourvu que « le gouvernement, dans les cas où il intervient lui-même en tant qu'employeur, s'efforce de prévoir l'égalité de rémunération et lorsque, par ses instructions, ses conseils et d'autres mesures correspondant aux méthodes en vigueur, il montre sa volonté et son désir de promouvoir l'application du principe de l'égalité de rémunération ». A ce propos, le gouvernement se réfère aux indications données par la Commission de la Conférence pour l'application des conventions et recommandations, 1956, en ce qui concerne la manière de donner effet à la convention ¹.

3. Le paragraphe 1 de l'article 2 de la convention prévoit deux obligations: encourager l'application du principe de l'égalité de rémunération, et assurer son application. Chacune de ces obligations est assortie de conditions. L'application du principe doit être encouragée « par des moyens adaptés aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération »; elle doit être assurée « dans la mesure où ceci est compatible avec lesdites méthodes » (c'est-à-dire les méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération). Il en résulte que la convention n'envisage pas une modification des méthodes en vigueur pour la fixation des taux de salaire et que, dans la mesure où le gouvernement ne dispose pas, pour la fixation des salaires, de moyens d'action susceptibles de lui permettre d'appliquer le principe de l'égalité de rémunération, il n'est pas tenu d'imposer ce principe par des méthodes qui sortiraient du cadre du système en vigueur pour la fixation des salaires. Si l'on avait entendu créer une obligation absolue d'assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération sans égard à la situation existante, le paragraphe 1 de l'article 2 n'eût pas été assorti des conditions ci-dessus mentionnées.

4. A la lumière des observations formulées au précédent paragraphe, il est possible de définir avec plus de précision les obligations prévues par les dispositions en question. Dans la mesure où, en vertu des méthodes en vigueur pour fixer les taux de rémunération, un gouvernement peut agir sur ces taux, par exemple, dans les services publics ou lorsque le gouvernement lui-même fixe les salaires, soit de manière générale, soit pour certaines activités ou entreprises particulières, il doit assurer l'application du principe d'égalité de rémunération. Dans ce cas, la seconde obligation, qui implique seulement encouragement au principe de l'égalité de rémunération, tendra à perdre de son importance. Toutefois, dans la mesure, où, eu égard aux méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, le principe d'égalité de rémunération ne peut être imposé par une action directe du gouvernement, celui-ci doit en tout cas encourager son application. Or il est clair que l'obligation d'assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération peut, en de nombreux cas, être satisfaite par des mesures qui n'appellent pas l'intervention d'une législation; de même, le devoir d'encourager l'application de ce principe, qui implique la persuasion plutôt que la contrainte ², n'exige pas non plus l'adoption de mesures législatives. Il apparaît donc qu'aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la convention l'édiction d'une législation ne constitue pas une mesure indispensable pour assurer l'application de la convention.

¹ Conférence internationale du Travail, 39^{me} session, Genève 1956: *Compte rendu des travaux*, Rapport de la Commission sur l'application des conventions et recommandations (Genève, B.I.T., 1956), p. 669.

² Le *Oxford English Dictionary* définit *to promote* comme étant *to further, advance, encourage*.

5. Le point de vue ci-dessus indiqué trouve confirmation dans le paragraphe 2 de l'article 2 de la convention, qui dispose :

« 2. Ce principe pourra être appliqué au moyen :

- a) soit de la législation nationale ;
- b) soit de tout système de fixation de la rémunération établi ou reconnu par la législation ;
- c) soit de conventions collectives passées entre employeurs et travailleurs ;
- d) soit d'une combinaison de ces divers moyens. »

Il convient de noter qu'ici la législation n'est mentionnée que comme l'un des moyens par lesquels le principe d'égalité de rémunération peut être appliqué.

6. L'examen des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de la convention montre que l'explication proposée ci-dessus reflète l'intention de la Conférence internationale du Travail. La première discussion de la question de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, par la Conférence, a eu lieu à sa 33^{me} session (Genève, 1950). Le Bureau avait soumis à la Conférence un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique des différents pays en ce qui concerne l'égalité de rémunération, accompagné d'un questionnaire. Dans ce rapport, il était indiqué :

« Bien que les méthodes d'application doivent nécessairement varier d'un pays à l'autre, l'accord pourrait se réaliser sur l'insertion dans la réglementation internationale d'une première description des principes applicables à toutes les situations nationales ; en d'autres termes, les gouvernements devraient assumer la responsabilité d'assurer, ou, le cas échéant, d'encourager le principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, soit directement (par des mesures législatives ou administratives, des décisions d'organes publics de fixation des salaires, etc.), soit par toute autre méthode appropriée susceptible d'encourager l'application volontaire du principe par voie de conventions collectives ou autrement.

» Le Bureau a donc fait figurer dans le questionnaire le point suivant, relatif à la question générale de la responsabilité des pouvoirs publics dans l'application du principe d'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale :

« 4. Estimez-vous que la réglementation internationale devrait comprendre des dispositions — correspondant au système de fixation des salaires en vigueur pour les diverses branches d'activité — visant à assurer, par des mesures d'ordre administratif ou législatif, des conventions collectives ou d'autres moyens, l'application du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale ? ¹ »

7. Dans leur réponse à cette question,

« Plusieurs gouvernements formulent des observations sur ce point, insistant sur l'opportunité d'inclure dans la réglementation internationale des dispositions assez souples pour tenir compte des divers systèmes de fixation des salaires en vigueur. Les gouvernements australien et chilien ont souligné que les dispositions concernant les méthodes d'application devraient présenter une élasticité suffisante. D'autres gouvernements, notamment ceux du Canada, de l'Inde, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, se montrent plus explicites ; ils déclarent en substance que les autorités compétentes devraient rester entièrement libres de suivre les méthodes qui conviennent dans les domaines qui sont de leur ressort et que les dispositions concernant les méthodes d'application devraient être rédigées de manière à ne pas imposer d'obligations d'ordre législatif, administratif ou autre aux gouvernements, à l'égard des branches d'industrie ou des professions dans lesquelles les salaires sont normalement fixés par d'autres moyens. ² »

8. A la lumière des réponses des gouvernements au questionnaire, le Bureau proposa sur ce point le texte suivant, pour être discuté par la 33^{me} session de la Conférence internationale du Travail, en 1950 :

« 4. Tout Membre s'engagera à assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale par des mesures compatibles avec les méthodes de fixation des taux de rémunération en vigueur dans le pays, ou à s'assurer que le principe est appliqué. ³ »

¹ Conférence internationale du Travail, 33^{me} session, Genève 1950, Rapport V (1) : *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale* (Genève, B.I.T., 1950), p. 60.

² Idem, Rapport V (2) : *Egalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale* (Genève, B.I.T., 1950), p. 75.

³ *Ibid.*, p. 105.

9. A la Commission de l'égalité de rémunération pour la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, qui fut constituée par la 33^{me} session de la Conférence internationale du Travail en 1950, un amendement sur le point susindiqué fut soumis par le représentant du gouvernement canadien. « Cet amendement devait permettre de tenir compte de la situation des gouvernements qui, tout en approuvant le principe de l'égalité de rémunération, n'étaient pas en mesure de promulguer une législation en la matière, mais étaient disposés à utiliser tous les autres moyens possibles pour promouvoir l'application du principe de l'égalité de rémunération.¹ »

10. Cet amendement, légèrement modifié par un sous-amendement présenté par le représentant du gouvernement israélien, fut adopté par la Commission et inséré dans les conclusions adoptées par la Conférence. L'article 2, paragraphe 1, ainsi amendé, disposait :

« Article 2

1. Chaque Membre prendra toutes mesures pratiquement possibles par des moyens compatibles avec les méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération, afin de promouvoir et, dans la mesure où cela est conforme auxdites méthodes, d'assurer l'application à tous les travailleurs du principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale.² »

11. Ce texte, après de simples modifications de style, fut finalement adopté sous sa forme actuelle (voir paragr. 1 ci-dessus) par la Conférence internationale du Travail après une seconde discussion à sa 34^{me} session, en 1951.

12. Il conviendra de remarquer qu'à la Commission de l'égalité de rémunération, constituée par la Conférence à sa 34^{me} session, le représentant du gouvernement polonais avait proposé que « l'article 2 soit modifié afin que chaque Etat qui ratifie la convention soit requis d'assurer à tous les travailleurs l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale et de mettre le principe en vigueur par voie législative. Les membres travailleurs et la majorité des membres employeurs se sont opposés à cette proposition car ils désiraient maintenir une situation dans laquelle le gouvernement était obligé de respecter le système normal de libres négociations collectives pour toutes questions concernant la rémunération, et cette proposition a été rejetée par 88 voix contre 7.³ »

13. Le problème étudié ici a déjà fait l'objet de commentaires, aussi bien de la part de la Commission d'experts que de la part de la Commission de la Conférence pour l'application des conventions et recommandations. Dans son rapport de 1956, la Commission d'experts a observé :

« On remarquera que la convention n'oblige pas les pays qui la ratifient à assurer l'application de ce principe à toutes les femmes, mais limite cette obligation aux secteurs économiques sur lesquels les autorités sont en mesure d'exercer une influence directe ou indirecte sur la fixation des taux de salaire. En définissant ainsi l'objectif de la convention, la Conférence ne s'est pas seulement efforcée de permettre la ratification de la convention par le plus grand nombre possible d'Etats; elle a également reconnu que la solution du problème de l'égalité de rémunération doit être recherchée au moyen de mesures tant économiques que législatives et que, dans de nombreux cas, le meilleur moyen d'y parvenir en définitive serait l'adoption de mesures progressives.⁴ »

La Commission indiquait plus loin :

« La Conférence avait décidé, en rédigeant les textes mentionnés plus haut, d'adopter une convention n'utilisant que des principes généraux et de la compléter au moyen d'une recommandation énonçant les méthodes propres à les appliquer. En choisissant cette solution, la Conférence s'est proposé de prévoir plusieurs moyens alternatifs permettant à chaque pays d'adapter le principe de la non-discrimination aux systèmes de fixation des salaires en vigueur dans les différents pays. Elle a espéré, en particulier, que la souplesse de cette solution permettrait à un grand nombre d'Etats de ratifier la convention indépendamment du système de fixation des salaires en vigueur sur leur territoire.⁵ »

14. Le point de vue exprimé par la Commission d'experts fut adopté en juin 1956 par la Commission de la Conférence pour l'application des conventions et recommandations, dans les termes suivants :

¹ Conférence internationale du Travail, 34^{me} session, Genève 1951, Rapport VII (1): *Egalité de rémunération de la main-d'œuvre masculine et de la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale* (Genève, B.I.T., 1951), p. 23.

² *Ibid.*, p. 57.

³ Conférence internationale du Travail: 34^{me} session, Genève 1951: *Compte rendu des travaux* (Genève, B.I.T., 1951), Annexe 10, p. 645.

⁴ *Idem*, 39^{me} session, Genève 1956, Rapport III (Partie IV): *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations* (Genève, B.I.T., 1956), p. 147.

⁵ *Ibid.*, p. 154.

« Une des conclusions fondamentales qui sont ressorties tant des constatations de la Commission d'experts que des discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission est la manière souple dont la convention traite ce problème, ainsi que cela ressort des prescriptions qu'elle contient et dont la portée varie selon les pouvoirs accordés aux gouvernements en matière de fixation des salaires: l'obligation d'un Etat qui a ratifié la convention d'assurer l'application du principe de l'égalité de rémunération est limitée aux domaines dans lesquels l'action de l'Etat est compatible avec les méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération (art. 2, paragr. 1, de la convention), tandis qu'un gouvernement qui n'intervient pas dans le mécanisme de la fixation des salaires peut se contenter d'encourager l'application de ce principe. On a mentionné, à titre d'exemple, la possibilité d'attirer l'attention des employeurs et des travailleurs sur l'opportunité de tenir compte de ce principe dans la négociation des conventions collectives, dans les recherches entreprises, en particulier, sur l'analyse, l'évaluation et la classification des emplois, etc.¹ »

Plus loin dans son rapport, la Commission a observé:

« Plusieurs membres de la Commission ont insisté sur l'intérêt qu'il y a à éviter tout malentendu sur la portée de la convention qui, loin de garantir automatiquement l'égalité de rémunération, a plutôt pour objet d'encourager l'application du principe de l'égalité dans les nombreux cas où le gouvernement n'a pas les pouvoirs nécessaires pour en assurer l'application immédiate.¹ »

15. Le rapport de la Commission de la Conférence fut adopté par la Conférence ² sans aucune réserve en ce qui concerne les points de vue exprimés dans les passages ci-dessus mentionnés, et ce ux-ci peuvent donc être considérés comme ayant la caution de l'autorité de la Conférence.

16. En conclusion, il est clair que, selon les termes de l'article 2 de la convention, confirmés par les travaux préparatoires de cette convention aussi bien que par les commentaires de la Commission d'experts et de la Commission de la Conférence pour l'application des conventions et recommandations, le point de savoir si l'application de la convention nécessite l'adoption de mesures législatives dépend des méthodes en vigueur pour la fixation des taux de rémunération dans les pays considérés. Il en résulte que, tandis que certains Etats ayant ratifié la convention peuvent se trouver dans l'obligation de promulguer une législation pour appliquer le principe de l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, d'autres Etats peuvent, dans les circonstances appropriées, être à même de remplir leurs obligations, aussi bien pour assurer que pour encourager l'application de ce principe, au moyen de mesures autres que des mesures législatives.

29 mars 1957.

¹ Conférence internationale du Travail, 39^{me} session, Genève 1956: *Compte rendu des travaux*, Rapport de la Commission de l'application des conventions et recommandations (Genève, B.I.T., 1956), p. 669.

² *Ibid.*, pp. 456-461 et 475-479.