

03635 | 6

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

Vol. LIII, 1970



Nº 4

SOMMAIRE

Informations
C. I. D. Loan Service - Reading Room,
International Labour Office,
CH 1211 Geneva 22,
Switzerland.

	Pages
Cérémonie de la pose de la première pierre du nouveau siège du Bureau international du Travail	313
Cent soixante-dix-neuvième session (extraordinaire) du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 19 et 20 mai 1970)	323
Cent quatre-vingtième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 29 et 30 mai, 12 et 26 juin 1970)	327
Neuvième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail (Caracas, 13-23 avril 1970)	348
Commission de l'industrie charbonnière (neuvième session, Genève, 4-14 mai 1970) . . .	356
Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (quarantième session, Genève, 12-25 mars 1970)	358
Mesures officielles prises à l'égard des décisions de la Conférence internationale du Travail:	
Ratifications et dénonciation de conventions internationales du travail et déclarations concernant l'application de conventions aux territoires non métropolitains, communiquées par les pays suivants:	
Belgique, Biélorussie, Cameroun, Danemark, Equateur, Espagne, Finlande, France, Irak, Panama, Rwanda, Suède, Tunisie, Turquie, Ukraine, Yougoslavie	360
Publications et documents du Bureau	368

Documents

	Pages
Neuvième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'Organisation internationale du Travail (Caracas, 13-23 avril 1970): résolutions adoptées	383
Accord entre l'Organisation internationale du Travail et le gouvernement de la République argentine sur l'établissement d'un Bureau de l'Organisation à Buenos Aires	393
Accord entre l'Organisation internationale du Travail et le gouvernement de l'Indonésie sur l'établissement d'un Bureau de l'Organisation à Djakarta	394
Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail	395
Jugements rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (vingt-troisième session ordinaire, Genève, 14-26 mai 1970)	405

Suppléments

Le supplément au présent numéro reproduit le texte des cent dix-septième, cent dix-huitième et cent dix-neuvième rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Le supplément spécial au présent numéro contient le texte du rapport du Comité du cinquante-naire.

L'Index général pour 1970 figure à la fin du présent numéro, p. 441

*Le Bulletin officiel est une publication trimestrielle éditée en français, anglais et espagnol. L'index général du volume annuel figure, chaque année, dans le dernier numéro.
Abonnement annuel: 22 fr. suisses; \$5,50. Prix du numéro: 6,60 fr. suisses; \$1,65*

Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail ¹

CONVENTION (n° 103) SUR LA PROTECTION DE LA MATERNITÉ (RÉVISÉE), 1952

(Articles 3 et 4)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Par une lettre en date du 2 avril 1969, le gouvernement polonais a demandé au Bureau international du Travail des informations sur l'interprétation de certaines dispositions des articles 3 et 4 de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952. Ces articles sont rédigés comme suit:

Article 3

1. Toute femme à laquelle s'applique la présente convention a droit, sur production d'un certificat médical indiquant la date présumée de son accouchement, à un congé de maternité.

2. La durée de ce congé sera de douze semaines au moins; une partie de ce congé sera obligatoirement prise après l'accouchement.

3. La durée du congé obligatoirement pris après l'accouchement sera déterminée par la législation nationale, mais ne sera en aucun cas inférieure à six semaines; le reste du congé total pourra être pris, selon ce que décidera la législation nationale, soit avant la date présumée de l'accouchement, soit après la date d'expiration du congé obligatoire, soit encore en partie avant la première de ces dates et en partie après la seconde.

4. Quand l'accouchement a lieu après la date qui était présumée, le congé pris antérieurement est dans tous les cas prolongé jusqu'à la date effective de l'accouchement, et la durée du congé à prendre obligatoirement après l'accouchement ne devra pas s'en trouver réduite.

5. En cas de maladie attestée par certificat médical comme résultant de la grossesse, la législation nationale doit prévoir un congé prénatal supplémentaire dont la durée maximum peut être fixée par l'autorité compétente.

6. En cas de maladie attestée par certificat médical comme résultant des couches, la femme a droit à une prolongation du congé postnatal dont la durée maximum peut être fixée par l'autorité compétente.

Article 4

1. Lorsqu'une femme s'absente de son travail en vertu des dispositions de l'article 3 ci-dessus, elle a le droit de recevoir des prestations en espèces et des prestations médicales.

2. Les taux des prestations en espèces seront fixés par la législation nationale de telle manière qu'elles soient suffisantes pour assurer pleinement l'entretien de la femme et celui de son enfant dans de bonnes conditions d'hygiène et selon un niveau de vie convenable.

3. Les prestations médicales comprendront les soins prénatals, les soins pendant l'accouchement et les soins postnatals donnés par une sage-femme diplômée ou par un médecin, et l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire; le libre choix du médecin et le libre choix entre un établissement public ou privé seront respectés.

4. Les prestations en espèces et les prestations médicales seront accordées soit dans le cadre d'un système d'assurance obligatoire, soit par prélèvement sur des fonds publics; elles seront accordées, dans l'un et l'autre cas, de plein droit à toutes les femmes remplissant les conditions requises.

5. Les femmes qui ne peuvent prétendre, de droit, à des prestations recevront des prestations appropriées par prélèvement sur les fonds de l'assistance publique, sous réserve des conditions relatives aux moyens d'existence prescrites par l'assistance publique.

¹ Selon la pratique habituelle, le Directeur général soumet, pour information, le texte d'un certain nombre de mémorandums par lesquels il a répondu à des demandes d'interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail présentées par des gouvernements. En communiquant ces réponses, le Directeur général a formulé la réserve habituelle que la Constitution de l'OIT ne contient pas de disposition l'autorisant à interpréter les décisions de la Conférence internationale du Travail.

6. Lorsque les prestations en espèces fournies dans le cadre d'un système d'assurance sociale obligatoire sont déterminées sur la base du gain antérieur, elles ne devront pas représenter moins des deux tiers du gain antérieur ainsi pris en considération.

7. Toute contribution due dans le cadre d'un système d'assurance obligatoire prévoyant des prestations de maternité, et toute taxe qui serait calculée sur la base des salaires payés et qui serait perçue aux fins de fournir de telles prestations, doivent être payées d'après le nombre total d'hommes et de femmes employés dans les entreprises intéressées, sans distinction de sexe, qu'elles soient payées par les employeurs ou, conjointement, par les employeurs et par les travailleurs.

8. En aucun cas, l'employeur ne doit être personnellement tenu responsable du coût des prestations dues aux femmes qu'il emploie.

2. Se référant d'abord aux paragraphes 5 et 6 de l'article 3, le gouvernement indique qu'en cas de maladie attestée par certificat médical comme résultant de la grossesse ou des couches, aucune protection n'est prévue par la législation polonaise sous la forme spécifique d'un congé de maternité supplémentaire; cependant, lorsque l'intéressée est inapte au travail en conséquence d'une telle maladie, elle bénéficie des prestations médicales et des indemnités de maladie en vertu des dispositions sur l'assurance-maladie. Les indemnités de maladie représentent 70 pour cent du salaire et, en cas de traitement hospitalier, 50 pour cent du salaire si l'intéressée assume la charge de membre de famille et 30 pour cent si elle est seule.

3. Se référant ensuite au paragraphe 6 de l'article 4, le gouvernement indique que, dans la législation polonaise, les indemnités de maternité représentent 100 pour cent du salaire lorsque la travailleuse ne bénéficie pas de l'entretien et des soins médicaux dans un établissement pour accouchées et, en cas d'hospitalisation sur la demande de la femme ou avec son consentement, 50 pour cent du salaire si elle assume la charge de membres de famille et 30 pour cent si elle est seule.

4. D'une manière générale, il n'appartient pas au Bureau international du Travail de se prononcer sur le point de savoir si la législation d'un Etat est ou non compatible avec les dispositions d'une convention; le Bureau doit, sous la réserve habituelle que la Constitution de l'Organisation internationale du Travail ne lui confère aucune compétence spéciale pour interpréter les conventions, se borner à fournir aux gouvernements qui le demanderaient des indications permettant d'apprécier la portée qu'il convient d'attribuer à telle ou telle disposition d'une convention, compte tenu, le cas échéant, des éléments qui peuvent ressortir des travaux préparatoires. C'est en effet au gouvernement intéressé qu'il appartient en premier lieu d'apprécier si la législation et la pratique nationales sont ou non conformes aux normes établies par la convention internationale du travail considérée — sous réserve, en cas de ratification de la convention, des procédures instituées par l'Organisation internationale du Travail pour l'examen sur le plan international des rapports relatifs à l'application des conventions ratifiées.

5. La demande du gouvernement polonais soulève trois problèmes qui peuvent s'énoncer comme suit:

- a) Le congé prévu par les paragraphes 5 et 6 de l'article 3 de la convention doit-il nécessairement être accordé dans le cadre du régime d'assurance-maternité ou peut-il l'être d'une autre manière?
- b) Quel doit être le niveau des prestations en espèces versées pendant le congé en cas de maladie résultant de la grossesse ou des couches?
- c) Lorsque les prestations en espèces fournies dans le cadre d'un système d'assurance sociale obligatoire sont déterminées sur la base du gain antérieur, est-il possible en cas d'hospitalisation de réduire ces prestations à un niveau inférieur à celui fixé au paragraphe 6 de l'article 4 de la convention, pour tenir compte du coût de l'entretien à l'hôpital?

Cadre dans lequel doit être accordé le congé prévu par l'article 4 de la convention

6. Cette question a déjà fait l'objet d'une demande adressée par le gouvernement autrichien au Bureau international du Travail en 1961. Il avait été demandé si, en cas de maladie résultant de la grossesse ou des couches, il suffisait, pour satisfaire aux dispositions des paragraphes 5 et 6 de l'article 3 de la convention, de prolonger le congé de maternité d'une durée égale à celle de la maladie considérée ou si, en plus du congé de maladie proprement dit, un congé supplémentaire de maternité doit être prévu. Il avait été répondu sur la base des

travaux préparatoires de la convention¹ que « lorsque l'une des maladies envisagées survient en dehors du congé de maternité, les dispositions de la convention ne prescrivent pas tant, à proprement parler, une « prolongation » du congé de maternité lui-même que l'attribution d'un congé de maladie approprié »².

7. D'après cette interprétation, le congé prévu par les paragraphes 5 et 6 de l'article 3 ne doit donc pas nécessairement être accordé dans le cadre du régime d'assurance-maternité. Cependant, quelle que soit la branche des assurances sociales dans le cadre de laquelle ce congé est accordé, il importe que l'ensemble de la protection donnée par la législation nationale atteigne le niveau prévu par la convention.

Niveau des prestations versées pendant la durée du congé en cas de maladie résultant de la grossesse ou des couches

8. Le paragraphe 1 de l'article 4 prévoit que « lorsqu'une femme s'absente de son travail en vertu des dispositions de l'article 3 ci-dessus, elle a le droit de recevoir des prestations en espèces et des prestations médicales ». En ce qui concerne les conditions ouvrant droit aux prestations, le texte français du paragraphe 1 de l'article 4 ne fait donc pas de distinction entre les différents cas couverts par l'article 3, à savoir le congé normal de maternité prévu par les paragraphes 1 à 4 de l'article 3 et le congé supplémentaire pour maladie résultant de la grossesse ou des couches, prévu par les paragraphes 5 et 6 du même article. Les travaux préparatoires ne fournissent aucune indication qu'une distinction entre les éventualités des paragraphes 1 à 4 et celles des paragraphes 5 et 6 de l'article 3 ait été envisagée. En conséquence, les prestations fournies doivent atteindre le niveau fixé par la convention, lorsqu'une femme s'absente de son travail en cas de maladie attestée par certificat médical comme résultant de la grossesse ou des couches, aussi bien que dans les cas visés aux paragraphes 1 à 4 de l'article 3.

9. Une femme qui s'absente de son travail en vertu des dispositions de l'article 3 de la convention a le droit, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de recevoir deux sortes de prestations, des prestations en espèces et des prestations médicales.

10. En ce qui concerne les prestations en espèces, le paragraphe 2 de l'article 4 de la convention énonce le principe général selon lequel ces prestations doivent être suffisantes pour assurer pleinement l'entretien de la femme et celui de son enfant dans de bonnes conditions d'hygiène et selon un niveau de vie convenable. De ce critère général découle la règle plus détaillée établie par le paragraphe 6 du même article pour les pays dans lesquels les prestations en espèces fournies dans le cadre d'un système d'assurance sociale obligatoire sont déterminées sur la base du gain antérieur; dans ce cas, les prestations en espèces ne devront pas représenter moins de deux tiers du gain antérieur ainsi pris en considération.

11. Quant aux prestations médicales, elles doivent comprendre, aux termes du paragraphe 3 de l'article 4, les soins prénatals, les soins pendant l'accouchement et les soins postnatals donnés par une sage-femme diplômée ou par un médecin, et l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire.

Réduction des prestations en espèces en cas d'hospitalisation

12. Aux termes de l'article 4 de la convention, les prestations en espèces prévues aux paragraphes 2 et 6 visent à assurer pleinement l'entretien normal de la femme et de son enfant; les prestations médicales, c'est-à-dire toutes les prestations énumérées au paragraphe 3, doivent fournir les soins supplémentaires nécessités par la situation particulière résultant de la grossesse ou des couches. Lorsqu'une prestation médicale, à savoir l'hospitalisation, contribue en même temps à l'entretien normal de la travailleuse intéressée (et le cas échéant de son enfant), la question est de savoir dans quelle mesure les prestations en espèces peuvent être réduites en conséquence. Selon le principe général du paragraphe 2 de l'article 4, une réduction du taux des prestations en espèces en cas d'hospitalisation semblerait justifiée dans la mesure où ce taux réduit suffirait pour assurer pleinement, sur la base de l'entretien

¹ Voir notamment Conférence internationale du Travail, 35^e session, Genève, 1952, rapport VII: *Révision de la convention (n° 3) sur la protection de la maternité, 1919* (Genève, BIT, 1952), p. 48.

² *Bulletin officiel*, vol. XLV, juillet 1962, n° 3, p. 261.

déjà fourni dans le cadre des prestations médicales, l'entretien de la femme et celui de son enfant dans de bonnes conditions d'hygiène et selon un niveau de vie convenable. La règle plus détaillée du paragraphe 6, fondée sur la présomption que des prestations en espèces représentant au moins deux tiers du gain antérieur sont nécessaires pour assurer pleinement l'entretien de la femme et de son enfant selon les critères du paragraphe 2, perdrait alors son fondement parce qu'elle conduirait à fournir deux fois la même prestation (une fois en nature et une fois en espèces) pour l'entretien d'une personne hospitalisée.

13. Cette manière de voir semble se trouver confirmée par les termes de la recommandation (n° 95) sur la protection de la maternité, 1952, qui complète la convention. La recommandation prévoit en effet, en son paragraphe 2, alinéa 2, que, chaque fois qu'il sera possible, les prestations médicales devant être accordées en vertu de l'article 4 de la convention devraient comprendre, entre autres, les soins médicaux à des personnes hospitalisées ou non et l'entretien dans un hôpital aussi bien que dans toute autre institution médicale. Le fait que l'entretien n'est expressément prévu que dans la recommandation et, de surcroît, seulement « chaque fois qu'il sera possible » semble signifier que l'entretien dans un hôpital n'est pas obligatoirement couvert par les dispositions de la convention.

14. De plus, il convient de noter que la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, adoptée à la même session de la Conférence que la convention (n° 103) sur la protection de la maternité 1952¹, prévoit qu'une prestation à laquelle une personne protégée aurait eu droit peut être suspendue « aussi longtemps que l'intéressé est entretenu sur des fonds publics ou aux frais d'une institution ou d'un service de sécurité sociale; toutefois, si la prestation dépasse le coût de cet entretien, la différence doit être attribuée aux personnes qui sont à la charge du bénéficiaire » (art. 69 b)). Des dispositions correspondantes figurent dans des conventions de sécurité sociale adoptées plus récemment, à savoir la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 (art. 22), et la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969 (art. 28). On pourrait donc considérer que la possibilité de suspendre les prestations en espèces lorsque l'intéressée est entretenue aux frais d'une institution ou d'un service de sécurité sociale est maintenant devenue un principe généralement admis par les normes de l'OIT en matière de sécurité sociale.

15. Il semble permis de conclure que, conformément au critère énoncé au paragraphe 2 de l'article 4 de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, et compte tenu du principe général qui peut être dégagé des conventions de sécurité sociale, les prestations en espèces prévues par ladite convention peuvent être réduites en cas d'hospitalisation, même en dessous du taux fixé par le paragraphe 6 de l'article 4 de la convention, étant entendu que les conditions du paragraphe 2 de cet article seront respectées. Cela revient à dire que le montant réduit des prestations en espèces qui serait versé en cas d'hospitalisation devrait permettre, compte tenu de l'hospitalisation, d'assurer pleinement l'entretien de la femme et celui de son enfant dans de bonnes conditions d'hygiène et selon un niveau de vie convenable.

16. En cas de ratification de la convention, le gouvernement du pays intéressé serait tenu de fournir, dans les rapports qu'il sera appelé à présenter conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT, des informations sur le coût de l'entretien des personnes hospitalisées qui serait déduit du taux minimum des prestations en espèces dans le cas visé au paragraphe 6 de l'article 4, de manière à établir que, dans leur totalité, les prestations fournies permettent d'atteindre le niveau de protection prévu par l'article 4 de la convention.

CONVENTION (N° 119) SUR LA PROTECTION DES MACHINES, 1963

MÉ MORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Le gouvernement de la Norvège a prié le Directeur général du Bureau international du Travail de lui fournir des éclaircissements sur le sens de certaines dispositions de la

¹ Les travaux préparatoires de la convention (n° 103) sur la protection de la maternité (révisée), 1952, indiquent que « les prestations médicales prévues dans les deux projets de convention sont identiques ».

convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963. Ces dispositions seront examinées successivement ci-dessous.

2. L'article 17 de la convention (n° 119) sur la protection des machines est ainsi conçu :

Article 17

1. Les dispositions de la présente convention s'appliquent à tous les secteurs d'activité économique, à moins que le Membre ratifiant la convention n'en restreigne l'application par une déclaration annexée à sa ratification.

2. Dans le cas d'une déclaration restreignant ainsi l'application des dispositions de la présente convention :

a) les dispositions de la convention doivent s'appliquer au moins aux entreprises ou aux secteurs d'activité économique que l'autorité compétente, après consultation des services de l'inspection du travail et des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressées, considère comme utilisant des machines dans une mesure importante; l'initiative de la consultation peut être prise par l'une quelconque desdites organisations;

b) le Membre doit indiquer, dans ses rapports à soumettre en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, quels ont été les progrès réalisés en vue d'une plus large application des dispositions de la convention.

3. Tout Membre qui a fait une déclaration conformément au paragraphe 1 ci-dessus peut, en tout temps, l'annuler totalement ou partiellement par une déclaration ultérieure.

3. Le gouvernement de la Norvège désire savoir s'il suffit que la convention soit, sauf déclaration de restriction, rendue applicable « à toute entreprise qui emploie un ou plusieurs travailleurs ou utilise une force motrice d'un cheval-vapeur ou plus », et si, s'agissant de la navigation, la convention s'applique aux bateaux de transport de voyageurs sans égard à leur tonnage, à tous autres navires de 50 tonnes brut et plus, aux *sealers* des eaux arctiques de 25 tonnes brut ou plus et aux bateaux de pêche de moins de 50 tonnes d'une longueur de 35 pieds au minimum.

4. A cet égard, il y a lieu de rappeler qu'au cours des travaux préparatoires de la convention, les gouvernements ont été invités, dans le questionnaire, à indiquer s'ils jugeaient bon que la convention spécifiât les secteurs d'activité économique auxquels ses dispositions s'appliqueraient (industrie de transformation, construction, mines, agriculture, etc.) et, dans l'affirmative, à quels secteurs d'activité ses dispositions devraient, à leur avis, s'appliquer¹.

5. Des soixante-quinze gouvernements qui ont répondu à cette question, quarante-cinq ont estimé que l'instrument ou les instruments (c'est-à-dire convention ou convention et recommandation) devraient inclure tous les secteurs d'activité économique, les trente autres préférant les voir limités à certains secteurs seulement. En dépit de la nette majorité en faveur de la portée plus étendue, il fut jugé préférable, dans les conclusions soumises à la Conférence pour la première discussion, de donner aux gouvernements qui le désiraient la faculté de restreindre quelque peu le champ d'application de certaines des dispositions proposées de la convention. Pour celle-ci, comme pour la recommandation, les dispositions relatives à la vente, à la location ou à la cession à tout autre titre, s'appliqueraient à tous les secteurs d'activité économique. Cependant, il fut proposé que le champ d'application des dispositions de la convention sur l'utilisation des machines pourrait être restreint, par le Membre intéressé, par une déclaration annexée à sa ratification. Afin de limiter la portée de ces restrictions, il fut proposé, en outre, que les dispositions en question s'appliqueraient en tout cas aux entreprises des industries de transformation et de construction lorsque celles-ci emploient plus d'un nombre donné de personnes, ainsi qu'aux mines et aux entreprises agricoles et forestières où les machines sont utilisées sur une grande échelle. La restriction relative à l'importance de l'entreprise dans les industries de transformation et de construction avait été considérée comme justifiée parce que la plupart des législations nationales sur la protec-

¹ Conférence internationale du Travail, 46^e session, Genève, 1962, rapport VI (1): *L'interdiction de la vente, de la location et de l'utilisation des machines dépourvues de dispositifs de protection appropriés* (Genève, BIT, 1962), p. 16.

tion des machines dangereuses, qui visent essentiellement l'utilisation des machines, ne s'appliquent généralement qu'aux entreprises dont l'effectif dépasse un nombre donné ¹.

6. Au cours de la première discussion, à la 46^e session de la Conférence internationale du Travail, en 1962, un amendement fut proposé en vue de limiter l'application de la convention aux machines utilisées dans les seules entreprises où des personnes sont employées en vertu d'un contrat de louage de services. En effet, dans certains pays, la législation sur la sécurité du travail ne s'applique qu'à ces entreprises. L'amendement visait aussi à exclure du champ d'application de l'instrument les machines utilisées à des fins domestiques. Plusieurs Membres ont fait observer qu'une telle restriction exclurait du champ d'application de l'instrument de larges catégories de personnes travaillant à leur compte. L'amendement fut rejeté par 152 voix contre 12, avec 2 abstentions ².

7. Une disposition s'inscrivant dans le sens du présent article 17 de la convention et prévoyant en particulier comme un minimum la possibilité de l'application de la convention aux entreprises ou secteurs d'activité économique où les machines sont utilisées dans une mesure importante, fut adoptée au cours de la seconde discussion à la 47^e session de la Conférence internationale du Travail, en 1963. Le comité de rédaction de la Commission sur la protection des machines exprima des doutes quant à la signification du terme « utilisé dans une mesure importante » s'agissant des machines. En tenant compte de cette objection, la Commission sur la protection des machines décida, par 4 367 voix sans opposition, avec 102 abstentions, que l'autorité compétente, lors de la détermination des entreprises et des secteurs d'activité auxquels s'appliquerait la convention, devrait consulter au préalable les services d'inspection du travail ³. Le texte comportait déjà une disposition relative à la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs.

8. De ce qui précède, il résulte que :

- a) la convention est d'une application générale;
- b) un Membre peut en restreindre l'application, mais sans pouvoir en exclure les entreprises et secteurs d'activité économique dans lesquels les machines sont utilisées dans une mesure importante;
- c) il appartient à l'autorité compétente de l'Etat désirant restreindre l'application de la convention de déterminer de la manière prévue à l'article 17, paragraphe 2 a), de la convention (c'est-à-dire après consultation des services d'inspection et des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés) quels sont les entreprises et les secteurs d'activité économique qui utilisent les machines dans une mesure importante.

Partie II de la convention : Vente, location, cession à tout autre titre et exposition

9. Le gouvernement de la Norvège aimerait savoir si la partie II de la convention couvre l'exportation des machines à d'autres pays en vue de la vente.

10. Comme ce gouvernement l'a lui-même fait observer, alors que le paragraphe 18 de la recommandation (n° 118) concernant la protection des machines, 1963, se réfère expressément à l'exportation, la partie II de la convention ne précise pas si les dispositions relatives à la vente des machines sont uniquement applicables à la vente dans le pays même ou si elles couvrent également la vente à d'autres pays.

11. Dans leurs commentaires sur le projet de convention préparé par le Bureau après la première discussion sur le sujet, deux gouvernements avaient suggéré comme souhaitable d'inclure dans la convention des dispositions expresses portant sur l'exportation des

¹ Conférence internationale du Travail, 46^e session, Genève, 1962 : rapport VI (2) : *L'interdiction de la vente, de la location et de l'utilisation des machines dépourvues de dispositifs de protection appropriés* (Genève, BIT, 1962), p. 99.

² Idem, 46^e session, Genève, 1962 : *Compte rendu des travaux* (Genève, BIT, 1963), p. 832.

³ Idem, 47^e session, Genève, 1963 : *Compte rendu des travaux* (Genève, BIT, 1964), pp. 616-617.

machines¹. Le commentaire du Bureau sur cette suggestion faisait ressortir que le projet de recommandation prévoyait des mesures tendant à l'interdiction d'exportation de machines sur la base d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux et ajoutait qu'inclure cette question dans le projet de convention « tendrait à renforcer et à généraliser une mesure que la Conférence a, semble-t-il, considérée comme applicable sur une base assez limitée »².

12. Deux gouvernements mentionnèrent par la suite ce point, au cours de la seconde discussion de la Conférence, mais sans soumettre de propositions concrètes en vue de leur adoption³. Il peut également être fait mention de l'amendement proposé, au cours de la seconde discussion, en vue d'exclure du champ d'application de la convention des machines destinées à être entreposées. Il fut soutenu contre cet amendement qu'une telle dérogation pouvait conduire à des pratiques contraires à la bonne foi lorsque la machine entreposée serait, en réalité, destinée à l'exportation. L'amendement fut, néanmoins, adopté par 3 961 voix contre 1 156, avec 204 abstentions⁴.

13. Le rapport sur la législation et la pratique⁵ soulignait, en effet, qu'il serait très difficile d'assurer l'observation internationale d'une interdiction de vente et de location de machines dépourvues de dispositifs de protection appropriés, en se référant notamment à la diversité des normes établies dans les différents pays concernant la protection des parties dangereuses. Etant donné cette diversité, il reviendrait avant tout au pays importateur d'établir des normes applicables aux machines sur son territoire et de s'assurer que ces normes sont respectées sur les machines importées, tandis que ce serait principalement sur la base des arrangements bilatéraux et multilatéraux prévus par la recommandation que le pays exportateur prêterait son concours.

14. A la lumière de ce qui précède, il convient de conclure que la partie II de la convention ne s'applique pas à l'exportation pour vente de machines.

CONVENTION (N° 128) CONCERNANT LES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ, DE VIEILLESSE ET DE SURVIVANTS, 1967

(Article 15, paragraphe 3)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Par lettre du 3 juillet 1969, le directeur de la Division des relations internationales des ministères du Travail et des Affaires sociales du Danemark a prié le Directeur général du Bureau international du Travail de préciser le sens de l'article 15, paragraphe 3, de la convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

2. L'article 15 (figurant à la partie III, de la convention, qui régit les prestations de vieillesse) a la teneur suivante:

Article 15

1. L'éventualité couverte est la survivance au-delà d'un âge prescrit.

2. L'âge prescrit ne doit pas dépasser soixante-cinq ans. Toutefois, un âge supérieur peut être prescrit par les autorités compétentes, eu égard à des critères démographiques, économiques et sociaux appropriés, justifiés par des statistiques.

3. Si l'âge prescrit est égal ou supérieur à soixante-cinq ans, cet âge doit être abaissé, dans des conditions prescrites, pour les personnes qui ont été occupées à des travaux considérés par la législation nationale comme pénibles ou insalubres aux fins de l'attribution des prestations de vieillesse.

¹ Conférence internationale du Travail, 47^e session, Genève, 1963, rapport IV (2): *L'interdiction de la vente, de la location et de l'utilisation des machines dépourvues de dispositifs de protection appropriés* (Genève, BIT, 1963), pp. 7 et 12.

² *Ibid.*, p. 14.

³ Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963: *Compte rendu des travaux*, op. cit. p. 612, paragr. 10.

⁴ *Ibid.*, p. 614, paragr. 32.

⁵ Conférence internationale du Travail, 46^e session, Genève, 1962, rapport VI (1), op. cit., pp. 17-37.

3. Le gouvernement danois, après avoir rappelé que la législation danoise ne prévoit pas l'abaissement de l'âge minimum dans des cas spéciaux, désire savoir si l'article 15, paragraphe 3, doit être interprété comme s'appliquant uniquement si la législation nationale contient des dispositions en ce sens ou s'il doit être considéré comme impliquant une obligation de légiférer qui doit être satisfaite comme condition à l'acceptation des obligations de la partie correspondante de la convention.

4. L'article 15, paragraphe 3, de la convention a fait l'objet d'une ample discussion à la Conférence. L'examen des travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de la convention peut donc aider à préciser la signification que la Conférence entendait donner à cette disposition. La question de la révision des précédentes conventions concernant les prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants fut soumise à la Conférence par le Conseil d'administration en vue d'une double discussion. Le rapport préliminaire qui fut élaboré par le Bureau international du Travail avant la première discussion relevait que la législation d'un certain nombre de pays prévoyait un âge d'admission à la pension inférieur pour les personnes qui avaient été employées à des travaux pénibles, insalubres ou dangereux pendant une période prescrite¹. Le rapport indiquait également que l'« on se fonde, pour accorder ce traitement de faveur, sur l'hypothèse qu'en moyenne la capacité de travail des personnes occupées dans ces conditions diminue plus tôt que celle des personnes travaillant dans d'autres occupations et (que) l'on considère également la contribution qu'elles ont apportée à l'économie nationale dans des conditions pénibles du point de vue physique »². En conséquence, le questionnaire annexé à ce rapport comportait une question par laquelle il était demandé aux gouvernements d'indiquer si, pour le cas où les instruments détermineraient l'âge d'admission à la pension de vieillesse, ils devraient également prévoir l'abaissement de cet âge pour les « personnes qui ont été occupées pendant de nombreuses années à des travaux considérés comme pénibles ou insalubres »³.

5. A la lumière des réponses reçues des gouvernements à ce questionnaire, le Bureau inclut dans les conclusions proposées en vue de l'adoption d'une convention un point indiquant que l'âge d'admission à la pension « devrait être avancé, dans les conditions prescrites par la législation nationale, pour les personnes qui ont été occupées à des travaux considérés comme pénibles ou insalubres »⁴.

6. Lors de la première discussion, à la 50^e session de la Conférence, il fut décidé de transférer ce point, dans une forme modifiée, dans les conclusions proposées en vue de l'adoption d'une recommandation (point 47)⁵. Ce point fut inclus au paragraphe 7 a) du projet de recommandation élaboré par le Bureau sur la base des discussions à la Conférence, dans les termes suivants :

7. L'âge d'admission à pension de vieillesse devrait être avancé, dans des conditions prescrites, pour :

a) les personnes qui ont été occupées à des travaux considérés comme pénibles ou insalubres après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs ;⁶

Le terme « prescrit » était défini au paragraphe 1 du projet de recommandation comme signifiant « déterminé par ou en vertu de la législation nationale ».

¹ Il convient également de relever que le principe de l'abaissement de l'âge d'admission à la pension pour les personnes qui ont été employées à des occupations pénibles ou insalubres avait déjà été énoncé dans la recommandation (n° 43) sur l'assurance-invalidité, vieillesse, décès, 1933, dont le paragraphe 12 stipule : « Les assurés qui ont, pendant de nombreuses années, exercé une profession particulièrement pénible ou malsaine devraient être admis à faire valoir leurs droits à pension à un âge moins avancé que les travailleurs des autres professions. »

² Conférence internationale du Travail, 50^e session, Genève, 1966, rapport V (1) : *Révision des conventions n°s 35, 36, 37, 38, 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants* (Genève, BIT, 1965), p. 31.

³ *Ibid.*, p. 82.

⁴ Conférence internationale du Travail, 50^e session, Genève, 1966, rapport V (2) : *Révision des conventions n°s 35, 36, 37, 38, 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants* (Genève, BIT, 1966), pp. 187, 188 et 213.

⁵ *Idem*, 50^e session, Genève, 1966 : *Compte rendu des travaux*, Rapport de la Commission de la sécurité sociale, p. 694.

⁶ *Idem*, 51^e session, Genève, 1967, rapport IV (1) : *Révision des conventions n°s 35, 36, 37, 38, 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants* (Genève, BIT, 1966), p. 100.

7. A la suite des commentaires formulés par certains gouvernements (concernant plus particulièrement l'abaissement de l'âge d'admission à pension pour les femmes proposé à l'alinéa b) du paragraphe 7), le début de ce paragraphe fut modifié de la manière suivante: « l'âge d'admission à pension de vieillesse devrait être avancé, le cas échéant... », aux fins d'en rendre le texte plus souple ¹.

8. Lors de la seconde discussion, à la 51^e session de la Conférence, les membres travailleurs de la Commission de la sécurité sociale proposèrent un amendement pour que soit ajoutée, comme paragraphe 3 de l'article 15 de la convention, une disposition identique au paragraphe 7 du projet de recommandation, tel qu'originellement élaboré par le Bureau (voir paragr. 6 ci-dessus). A propos de l'alinéa a) de cet amendement, un membre gouvernemental, tout en soutenant cette disposition dans son principe, proposa un sous-amendement aux fins de supprimer les termes « après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs », et de les remplacer par les termes « par la législation nationale ». Sous réserve de ce sous-amendement, la phrase introductive et l'alinéa a) de l'amendement proposé par les membres travailleurs furent adoptés, les autres alinéas étant rejetés ².

9. A la séance suivante de la commission, un membre gouvernemental déclara que la disposition en question serait difficile à appliquer dans la pratique et suggéra que la commission en donnât une interprétation qui en facilitât l'application. Un autre membre gouvernemental interpréta cette disposition comme signifiant qu'il appartenait aux gouvernements de décider quels étaient les travaux qu'ils considéraient comme « pénibles ou insalubres ». En réponse à une question posée par un membre gouvernemental qui désirait savoir si des règlements d'application pourraient satisfaire aux obligations prévues à l'article 15, paragraphe 3, le représentant du Secrétaire général rappela l'interprétation donnée à l'article 1 aux termes « prescrit » et « législation » et déclara qu'il semblait bien que, si un gouvernement décidait qu'il n'existait pas de travaux pénibles ou insalubres, le paragraphe 3 de l'article 15 couvrirait le cas d'une telle décision. Ultérieurement, l'article 15, paragraphe 3, fut de nouveau amendé, sans discussion, en conséquence d'une proposition des membres employeurs par l'adjonction des termes « aux fins de l'attribution des prestations de vieillesse » après les termes « législation nationale », lors de l'adoption du texte établi par le Comité de rédaction.

10. Le premier rapport de la Commission de la sécurité sociale à la Conférence résumait la discussion relative à ces dispositions de la manière suivante:

Les membres travailleurs ont présenté un amendement tendant à ajouter à l'article 15 un nouveau paragraphe correspondant aux dispositions du paragraphe 7 de la recommandation. Ils ont motivé leur amendement par l'importance sociale de ces dispositions... La commission a examiné successivement les trois parties de cet amendement. A propos de la première partie, un membre gouvernemental a présenté un sous-amendement visant à en restreindre la portée aux personnes qui ont été occupées à des travaux considérés par la législation nationale comme pénibles ou insalubres. Ce sous-amendement était destiné à assouplir le texte de l'amendement, d'une part, en laissant à la législation nationale, au sens de l'article 1 de la convention, le soin de déterminer, le cas échéant, les travaux considérés comme pénibles ou insalubres, aux fins de l'attribution des prestations de vieillesse et, d'autre part, en supprimant l'obligation de consulter à cette fin les organisations d'employeurs et de travailleurs... A la demande d'un membre gouvernemental, le représentant du Secrétaire général a indiqué qu'un Membre pourrait satisfaire aux obligations prévues au paragraphe 3 de l'article 15 au moyen de règlements, étant donné la définition du terme « législation » qui figure à l'article 1 ³.

11. Lors de la discussion du rapport de la Commission de la sécurité sociale en séance plénière de la Conférence, le vice-président employeur de la commission fit la déclaration suivante concernant la disposition en question:

¹ Conférence internationale du Travail, 51^e session, Genève, 1967, rapport IV (2): *Révision des conventions nos 35, 36, 37, 38, 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants* (Genève, BIT, 1967), pp. 73-74 et 140. Il convient de relever qu'au cours de la seconde discussion, toute disposition concernant l'abaissement de l'âge d'admission à pension pour les femmes fut éliminée des projets d'instruments.

² Idem: *Compte rendu des travaux* (Genève, BIT, 1968), pp. 733-734, paragr. 38-41.

³ *Ibid.*, p. 733, paragr. 38.

Nous avons eu, par contre, de grandes difficultés à accepter le paragraphe 3 de ce même article, aux termes duquel les personnes qui ont été occupées à des travaux considérés par la législation nationale comme pénibles ou insalubres devraient avoir droit à la retraite à un âge moins avancé. Cependant, tout à la fin de nos délibérations, nous sommes arrivés à une interprétation satisfaisante de ce texte; aussi la plupart des employeurs pourraient-ils l'accepter ¹.

Un membre gouvernemental de la commission déclara que « ce sont les gouvernements qui doivent déterminer quelles sont les professions qui donnent droit à un abaissement de l'âge de la retraite et dans quels cas cette dérogation peut intervenir » ².

12. Il ressort de ce qui précède, et en particulier de la décision de transférer la disposition en question du projet de recommandation dans la convention, que la Conférence entendait incorporer dans l'article 15, paragraphe 3, de la convention, le principe selon lequel lorsque l'âge d'admission à pension est égal ou supérieur à soixante-cinq ans cet âge doit être abaissé pour les personnes qui ont été occupées à des travaux pénibles ou insalubres. En même temps, cette disposition permet une grande souplesse dans l'application de ce principe. En premier lieu, la détermination des travaux considérés comme pénibles ou insalubres est laissée à la législation nationale (définie à l'article 1 de la convention comme comprenant « les lois et règlements aussi bien que les dispositions statutaires en matière de sécurité sociale »). Deuxièmement, cette détermination peut être effectuée « aux fins de l'attribution des prestations de vieillesse », indépendamment de toute détermination du même genre qui pourrait être faite à d'autres fins. Troisièmement, les Etats sont libres de décider que, à la lumière de toutes les circonstances pertinentes (qui pourraient inclure des facteurs tels que la nature des activités économiques exercées dans le pays, les conditions climatiques, la technologie, les mesures de protection dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail, les conditions générales de santé, etc.), il n'est besoin de considérer aucun travail comme pénible ou insalubre aux fins de l'attribution des prestations de vieillesse. Quatrièmement, un pays peut, de temps à autre, revoir la détermination qu'il a prise en raison de l'évolution des conditions. Cinquièmement, il est également laissé à la législation nationale de prévoir les conditions auxquelles les personnes occupées à des travaux considérés comme pénibles ou insalubres auront droit à une pension à un âge inférieur à l'âge ouvrant normalement droit à la pension. Cependant, dans les pays où l'âge normal d'admission à la pension est égal ou supérieur à soixante-cinq ans, il serait nécessaire pour les autorités nationales compétentes d'examiner quels sont les travaux qu'il serait approprié de considérer comme pénibles ou insalubres au sens de l'article 15, paragraphe 3. Tout en jouissant, ainsi qu'il l'a été relevé, de larges pouvoirs discrétionnaires dans l'adoption d'une décision à cet égard, les autorités devraient — ainsi qu'il en est généralement le cas lorsque de tels pouvoirs discrétionnaires sont concédés aux autorités nationales par des conventions internationales ³ — agir de bonne foi en tenant compte de l'objet de la disposition en question.

¹ Conférence internationale du Travail, 51^e session, Genève, 1967: *Compte rendu des travaux*, op. cit., p. 461.

² *Ibid.*, p. 468.

³ Voir, par exemple, les précédents mémorandums du Bureau international du Travail publiés dans le *Bulletin officiel*, vol. XLII, 1959, n° 7, p. 414, paragr. 27; vol. XLIII, 1960, n° 7, p. 595, paragr. 17; vol. XLVI, 1963, n° 3, p. 500, paragr. 4; vol. XLIX, 1966, n° 3, pp. 419-420, paragr. 9-10.