

09635/5

N. Cassette - Rigault

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL



Vol. LVII, 1974

N^{os} 2, 3 et 4

SOMMAIRE

Informations

	Pages
Cent quatre-vingt-onzième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (13-16 novembre 1973)	49
Cent quatre-vingt-douzième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (26 février-1 ^{er} mars 1974)	75
Cent quatre-vingt-treizième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (31 mai-1 ^{er} juin et 27 juin 1974)	95
Principales réunions consultatives et autres réunions	124

Documents

Quatrième Conférence régionale africaine (Nairobi, 27 novembre-6 décembre 1973): conclusions et résolutions adoptées	132
Deuxième Conférence régionale européenne (Genève, 14-23 janvier 1974): conclusions et résolutions adoptées	150
Commission du pétrole (8 ^e session, Genève, 2-13 avril 1973): conclusions et résolutions adoptées	160
Deuxième Réunion technique tripartite pour l'industrie du bois (forêt) (Genève, 25 avril-8 mai 1973): conclusions et résolutions adoptées	171
Commission des industries textiles (9 ^e session, Genève, 17-28 septembre 1973): conclusions et résolutions adoptées	188
Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail	201
Jugements rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (31 ^e session ordinaire, Genève, 12-22 octobre 1973, et 32 ^e session ordinaire, Genève, 28 avril-6 mai 1974)	226

Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail

Selon la pratique habituelle, le Directeur général a soumis au Conseil d'administration, 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.

CONVENTION (N° 14) SUR LE REPOS HEBDOMADAIRE (INDUSTRIE), 1921 (Articles 2 et 4)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Par une lettre en date du 20 mars 1973, le secrétaire d'Etat au ministère du Travail et de la Sécurité sociale du Luxembourg a demandé l'avis du Bureau international du Travail au sujet des possibilités d'exceptions qui peuvent être autorisées en vertu de la convention (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industrie), 1921.

2. La question est de savoir si les dispositions des articles 4 et 5 de ladite convention permettent de réserver une suite favorable à une requête présentée par les dirigeants de l'industrie sidérurgique du pays et tendant à obtenir l'autorisation d'instituer dans leurs usines le régime de quatre équipes, tel qu'il existe déjà pour les services continus. Selon les termes de la lettre :

Cette demande, qui est motivée par des considérations économiques telles la nécessité de l'accroissement de la productivité et la réduction du coût unitaire de production en vue de maintenir la compétitivité des usines sidérurgiques vis-à-vis des concurrents étrangers sur les marchés d'exportation, aurait pour conséquence d'introduire des tournées de production aux aciéries et laminoirs les dimanches, alors qu'actuellement, et notamment par l'effet des dispositions de l'article 2 de la convention n° 14 précitée, le travail de production se trouve interdit le dimanche dans ces services. Il est toutefois entendu que l'introduction du régime des quatre équipes, qui évitera l'arrêt hebdomadaire des installations, procurerait à chaque travailleur après six jours de travail ininterrompu deux jours consécutifs de repos.

3. Les articles 2, 4 et 5 de la convention sont rédigés comme suit :

Article 2

1. Tout le personnel occupé dans tout établissement industriel, public ou privé, ou dans ses dépendances, devra, sous réserve des exceptions prévues par les articles ci-après, jouir, au cours de chaque période de sept jours, d'un repos comprenant au minimum vingt-quatre heures consécutives.

2. Ce repos sera accordé autant que possible en même temps à tout le personnel de chaque établissement.

3. Il coïncidera, autant que possible, avec les jours consacrés par la tradition ou les usages du pays ou de la région.

.

Article 4

1. Chaque Membre peut autoriser des exceptions totales ou partielles (y compris des suspensions et des diminutions de repos) aux dispositions de l'article 2, en tenant compte spécialement de toutes considérations économiques et humanitaires appropriées et après consultation des associations qualifiées des employeurs et des ouvriers, là où il en existe.

2. Cette consultation ne sera pas nécessaire dans le cas d'exceptions qui auront déjà été accordées par application de la législation en vigueur.

Article 5

Chaque Membre devra autant que possible établir des dispositions prévoyant des périodes de repos en compensation des suspensions ou des diminutions accordées en vertu de l'article 4, sauf dans les cas ou les accords ou les usages locaux auront déjà prévu de tels repos.

4. Le système proposé dans l'industrie sidérurgique du Luxembourg assurerait à chaque travailleur, au cours de chaque période de huit jours, un repos de deux jours consécutifs. Le principe d'un repos minimum de vingt-quatre heures consécutives tous les sept jours — posé par le paragraphe 1 de l'article 2 de la convention — serait donc pleinement respecté. De ce fait, l'article 5 de la convention — qui concerne le repos compensateur en cas de suspension ou de diminution du repos hebdomadaire — n'est pas applicable.

5. Le système aurait toutefois pour conséquence que tout le personnel d'un établissement ne pourrait pas prendre en même temps le repos hebdomadaire et que celui-ci ne coïnciderait plus nécessairement avec le dimanche, jour usuel du congé hebdomadaire au Luxembourg. La question qui se pose est de savoir si ces exceptions à l'article 2, paragraphes 2 et 3, de la convention satisfont aux conditions prévues par l'article 4 de la convention.

6. Dans un avis donné en 1929, le Bureau international du Travail a indiqué que:

La convention laisse une latitude considérable aux gouvernements qui la ratifient du fait que l'article 4 laisse à leur propre discrétion le soin d'autoriser des exceptions totales ou partielles. Un gouvernement est donc libre d'appliquer, en vertu de la convention, tout système qui rencontre son approbation... à condition que le gouvernement... soit convaincu que les exceptions totales ou partielles sont justifiées par des « considérations économiques et humanitaires appropriées »...¹.

7. Toutefois, avant d'accorder l'autorisation demandée, le gouvernement devrait consulter les organisations qualifiées des employeurs et des ouvriers, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la convention, ce qui lui permettra notamment de prendre sa décision en pleine connaissance des considérations économiques et humanitaires entrant en ligne de compte.

8. Enfin, au cas où cette autorisation serait accordée, le gouvernement devrait en faire état dans ses rapports au Bureau international du Travail sur l'application de la convention, comme le prévoit l'article 6 de la convention

21 mai 1973.

CONVENTION (N° 32) SUR LA PROTECTION DES DOCKERS CONTRE LES ACCIDENTS (RÉVISÉE), 1932

(Article 15)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Le gouvernement de la Belgique a demandé l'avis du Bureau concernant certaines dispositions de l'article 15 de la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932. Cet article est rédigé dans les termes suivants:

Article 15

1. Chaque Membre pourra accorder des dérogations totales ou partielles aux dispositions de la présente convention en ce qui concerne tout dock, wharf, quai ou autre lieu semblable où les opérations ne sont effectuées qu'occasionnellement, ou dans lequel le trafic est restreint et limité à de petits bateaux, ou bien en ce qui concerne certains bateaux spéciaux ou certaines catégories spéciales de bateaux, ou les bateaux n'atteignant pas un certain tonnage, de même que dans les cas où, par suite des conditions climatiques, on ne pourrait exiger pratiquement l'observation des dispositions de la présente convention.

¹ BIT: *Code international du travail* (Genève, 1952), vol. I, art. 342, note n° 464, p. 302.

2. Le Bureau international du Travail devra être informé des dispositions en vertu desquelles les dérogations totales ou partielles mentionnées ci-dessus seront accordées.

2. La question posée par le gouvernement est de savoir quelle est la portée exacte qu'il convient de donner aux dispositions de l'article considéré qui permettent à chaque Etat Membre d'accorder des dérogations en ce qui concerne « certains bateaux spéciaux ou certaines catégories spéciales de bateaux ou les bateaux n'atteignant pas un certain tonnage ».

3. Le premier point soulevé par la question concerne la nature et l'étendue des dérogations éventuelles et ne semble pas poser de difficultés. Selon les termes mêmes de l'article 15, « chaque Membre pourra accorder des dérogations totales ou partielles aux dispositions de la convention » dans certaines conditions qui y sont spécifiées. De telles dérogations pourraient donc comporter l'exclusion soit du champ d'application de la convention dans son ensemble, soit de l'application de certains articles, soit encore une application partielle de certains articles.

4. Le deuxième point de la demande concerne les bateaux qui pourraient faire l'objet de telles dérogations. Selon l'article 1, paragraphe 1, de la convention, celle-ci couvre « tout bateau affecté à la navigation maritime ou intérieure, à l'exception des bâtiments de guerre ». Il s'agit donc, en l'occurrence, de déterminer quels sont les bateaux parmi ceux couverts par l'article 1 qui pourraient bénéficier des dérogations totales ou partielles permises par les dispositions considérées de l'article 15 de la convention.

5. Les dispositions précitées visent « certains bateaux spéciaux ou certaines catégories spéciales de bateaux ou les bateaux n'atteignant pas un certain tonnage ». Aucune précision complémentaire n'étant donnée dans le texte de la convention, il y a lieu de se reporter à ce sujet aux travaux préparatoires à l'adoption de la convention.

6. Une première série d'indications concerne les motifs qui ont déterminé l'introduction dans la convention des dispositions considérées de l'article 15.

7. Selon le rapport du Bureau présenté à la 12^e session de la Conférence internationale du Travail (1929)¹, le gouvernement autrichien avait proposé que des projets de convention séparés soient établis pour la navigation maritime et pour la navigation intérieure « en raison des différences de tonnage des navires qu'on emploie respectivement dans chacune d'elles ». D'autre part, les gouvernements scandinaves avaient considéré que, « comme le projet de convention devrait, avant tout, avoir pour objet de réglementer les conditions de travail à bord des grands navires, il faudrait laisser à chaque Etat Membre la latitude d'accorder des dérogations pour certaines catégories de petits bâtiments, pourvu que le Bureau international du Travail soit informé des bases sur lesquelles ces dérogations sont accordées »¹. Dans ses commentaires¹, le Bureau a indiqué qu'« il ne semble pas... que la différence de tonnage soit un motif suffisant pour réglementer distinctement les deux catégories de navires [de navigation maritime et de navigation intérieure] car il n'y a pas entre elles sous ce rapport de séparation bien nette et il serait souvent difficile de les distinguer ». « En réalité, toute distinction basée simplement, aux fins de la présente question de l'ordre du jour, sur le tonnage, les catégories de navires, etc., serait inopérante et le seul critérium qu'on puisse adopter pour déterminer les navires auxquels la convention doit s'appliquer c'est de rechercher si les conditions qu'on se propose de réglementer existent ou non sur un navire donné, c'est-à-dire si ce navire possède ou non dans son équipement des appareils et engins de levage, si ses écoutes ont une profondeur telle qu'il y a lieu de prévoir des moyens d'accès aux cales pour les ouvriers qui travaillent au chargement ou au déchargement, etc. » En conséquence, il est proposé « de comprendre dans le champ d'application du projet de convention tous les navires qui font l'objet d'opérations de chargement ou de déchargement, qu'ils soient affectés à la navigation intérieure ou à la navigation maritime, à l'exception, bien entendu, des navires de guerre. En même temps, étant donné que certaines catégories particulières de navires (comme les bateaux de pêche, allèges, etc.) ou encore les navires qui n'atteignent pas un certain tonnage sont soustraits à l'application des règlements de certains pays, totalement ou partiellement (par exemple pour les passe-relles), et en raison de l'impossibilité qu'il y aurait pratiquement à déterminer avec précision,

¹ Voir *Protection des ouvriers occupés au chargement ou au déchargement des navires contre les accidents*, rapport II, pp. 116-117.

dans un texte international, les navires pour lesquels des dérogations ou des exceptions doivent être admises, [il est proposé,] conformément à la solution suggérée par les Etats scandinaves, d'insérer dans le projet de convention une clause *permettant à chaque Etat Membre de prévoir des dérogations ou des exceptions dans l'application de sa réglementation lorsqu'il s'agit de certaines catégories spéciales de navires (par exemple les bateaux de pêche), ou de navires qui n'atteignent pas un certain tonnage, pourvu que le Bureau international du Travail soit informé des dispositions en vertu desquelles ces dérogations ou ces exceptions sont accordées*¹. »

8. Le texte du Bureau, avec certaines modifications qui en ont élargi la portée, notamment la suppression de l'exemple (bateaux de pêche) et l'adjonction des mots « certains bateaux spéciaux »², a été incorporé, en tant qu'article 15, dans la convention (n° 28) sur la protection des dockers contre les accidents, 1929. Cet article n'a pas été modifié lors de la révision partielle de la convention en 1932.

9. Une deuxième série d'indications concerne un aspect particulier de la portée des dispositions considérées de l'article 15, à savoir les dérogations concernant les bateaux de la navigation intérieure.

10. Lors de la discussion du projet de convention par la commission compétente de la Conférence en 1929, le représentant du gouvernement des Pays-Bas a proposé de spécifier expressément les bateaux de la navigation intérieure comme constituant l'une des catégories spéciales de bateaux auxquels l'article 15 s'appliquerait. « Toutefois, l'auteur de cet amendement l'a retiré à la suite de certaines observations formulées au cours de la discussion et desquelles il résultait qu'avec la rédaction actuelle de l'article les gouvernements auraient la faculté, par suite de la suppression de l'exemple (bateaux de pêche), de régler spécialement n'importe quelle catégorie de bateaux de la navigation intérieure³. »

11. La question de la navigation intérieure a été de nouveau soulevée, lors de l'adoption de la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932. Le rapport du Bureau, dit rapport bleu³, comportait le passage suivant :

Le gouvernement des Pays-Bas fait observer qu'en vertu de l'article 1 la convention est, d'une manière générale, applicable aux bateaux de rivière (de la navigation intérieure) au même titre qu'aux bateaux affectés à la navigation maritime. Or, de l'avis du gouvernement néerlandais, il est nécessaire de prévoir, pour les bateaux de rivière (de la navigation intérieure), une dérogation générale, les dispositions de la convention n'étant, en général, pas appropriées aux conditions de la navigation intérieure. Le gouvernement des Pays-Bas reconnaît que l'article 15 offre certaines possibilités d'accorder des dérogations à certaines catégories spéciales de bateaux, mais, à son avis, cette possibilité n'est pas suffisante. Le gouvernement des Pays-Bas propose en conséquence d'insérer, au paragraphe 1 de l'article 1, après l'exception prévue pour les bâtiments de guerre, une exception semblable pour « les bateaux de rivière (de la navigation intérieure) ».

Il convient de souligner la grande portée de cet amendement qui soustrairait au champ d'application de la convention une catégorie importante de bateaux. Il semble bien dans ces conditions que l'amendement dépasse le cadre des modifications techniques que le Conseil d'administration a envisagées. La proposition du gouvernement néerlandais touche à la substance même de la convention puisqu'elle en modifierait profondément le champ d'application.

Nous croyons, d'autre part, devoir rappeler que la question de savoir si la navigation intérieure devait ou non être incluse dans le champ d'application de la convention a été longuement débattue à la 12^e session de la Conférence et que, finalement, les dispositions de l'article 15 que le gouvernement des Pays-Bas juge insuffisantes avaient été considérées comme permettant de tenir suffisamment compte des conditions spéciales de la navigation intérieure. Dans son rapport, la commission compétente de la 12^e session de la Conférence a indiqué que le représentant du gouvernement des Pays-Bas avait proposé de spécifier expressément dans l'article 15 les bateaux de la navigation intérieure comme constituant l'une des catégories spéciales des bateaux auxquels cet article s'appliquerait. Cet amendement a toutefois été retiré par son auteur à la suite de certaines observations formulées au cours de la discussion et desquelles il résultait qu'avec la rédaction actuelle de l'article

¹ Voir *Protection des ouvriers occupés au chargement ou au déchargement des navires contre les accidents*, rapport II, p. 118.

² Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 12^e session, 1929, p. 915.

³ *Révision partielle de la convention concernant la protection des travailleurs occupés au chargement et au déchargement des bateaux contre les accidents*, Conférence internationale du Travail, 16^e session, 1932, rapport IV, pp. 88-89.

les gouvernements auraient la faculté de réglementer spécialement n'importe quelle catégorie de bateaux de la navigation intérieure. La proposition d'exclure la navigation intérieure du champ d'application de la convention a été formulée de nouveau en séance plénière par le groupe patronal et elle a été rejetée par 77 voix contre 33, les délégués gouvernementaux des Pays-Bas ayant eux-mêmes voté contre la proposition.

Dans ces conditions, nous croyons devoir recommander à la Conférence d'adopter la proposition suivante :

« Maintenir le texte actuel. »

12. Au cours de la discussion au sein de la commission compétente de la Conférence, en 1932, le représentant gouvernemental des Pays-Bas a présenté un amendement tendant à une réduction — s'agissant de bateaux de navigation intérieure — des normes de protection prévues à l'article 3 de la convention. A cet égard, « le représentant ouvrier allemand suggéra que les exceptions et dérogations aux dispositions de la convention, qui sont autorisées en vertu de l'article 15 pour « certains bateaux spéciaux ou certaines catégories spéciales de bateaux ou les bateaux n'atteignant pas un certain tonnage », suffiraient à écarter les difficultés spéciales des Pays-Bas. Après avoir discuté de ce point, le représentant du gouvernement des Pays-Bas, auquel le président demanda s'il ne pourrait retirer son amendement, en se basant sur l'article 15, invoqua un passage du rapport bleu, rappelant qu'au cours des discussions de 1929 on avait présenté certaines observations tendant à ce que la rédaction actuelle de l'article 15 autorise les gouvernements à édicter des règlements spéciaux pour certaines catégories de navigation intérieure; il fit connaître qu'étant donné ces explications la question ne lui paraissait plus soulever de difficultés et qu'il était disposé à retirer son amendement ¹. » Sur une question du représentant patronal des Pays-Bas, quant à savoir si la commission partageait l'interprétation sur la base de laquelle le représentant gouvernemental des Pays-Bas avait retiré son amendement, le président déclara « que la commission ne pouvait fournir une interprétation juridique de la convention, que toutefois le passage du rapport bleu auquel il avait été fait allusion paraissait refléter l'opinion générale » ¹.

13. Au cours de la discussion en séance plénière, en 1932, du rapport de la commission compétente, le conseiller technique gouvernemental des Pays-Bas, qui était le rapporteur de ladite commission, a évoqué la question de l'exclusion de la navigation intérieure. Après avoir rappelé que la commission compétente avait adopté à l'unanimité la proposition du Bureau de ne pas modifier le texte de l'article 1 de la convention adoptée en 1929, le représentant gouvernemental déclara que « cet accord unanime s'explique par le fait qu'on avait montré précédemment dans les débats de la commission que l'article 15 du texte de 1929 laissait au gouvernement toute latitude pour prévoir un certain nombre de dérogations ou d'exceptions en faveur de certaines catégories de bateaux. Il a été expliqué expressément, tant dans le rapport bleu du Bureau international du Travail que lors des débats, que cet article 15 pouvait être utilisé pour exclure, le cas échéant, certaines catégories de bateaux utilisés dans la navigation intérieure. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire que le gouvernement néerlandais insiste sur la suggestion qu'il avait primitivement présentée ². »

14. Les indications contenues dans les travaux préparatoires de la convention ont été, par la suite, explicitées et confirmées par les commentaires formulés et par la position adoptée par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, relativement aux dérogations prévues dans diverses législations nationales de pays ayant ratifié la convention n° 32.

15. En premier lieu, il serait utile de mentionner, parmi de telles dérogations, celles qui n'ont pas soulevé de commentaires de la part de la commission d'experts. On peut ainsi citer, à titre d'exemple: Finlande (notamment, pour les navires marchands jaugeant 19 tonneaux nets au plus; pour les bateaux de pêche et de chasse utilisés à ces fins ainsi que des bateaux employés pour une tâche en liaison directe avec la pêche ou la chasse, à condition que les opérations de chargement et de déchargement ne soient pas effectuées par de la main-d'œuvre rémunérée ne faisant pas partie de l'équipage; dérogation relative à la pro-

¹ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 16^e session, 1932, p. 789.

² *Ibid.*, p. 302.

tection des écoutilles pour les navires n'excédant pas 200 tonneaux de jauge brute et ne possédant qu'une cage d'écoutille); Royaume-Uni (diverses exceptions — accès, protection des écoutilles, etc. — relatives aux barges et allèges et aux navires n'excédant pas 200 tonneaux de jauge nette et ne possédant qu'une cage d'écoutille; non-application aux bateaux de pêche, sauf certaines dispositions concernant les voies d'accès sur les docks et concernant les premiers secours); Suède (pour les navires appartenant à l'Etat suédois ou à un Etat étranger et non affectés au transport public de personnes ou de marchandises et des navires ayant une jauge brute enregistrée inférieure à 20 tonneaux).

16. Dans d'autres cas, la commission d'experts a estimé que les dérogations prévues par la législation nationale ne sont pas en conformité avec les dispositions de la convention. Il s'agit, en l'occurrence, de dérogations concernant la navigation intérieure. Dans les commentaires adressés aux gouvernements intéressés, la commission d'experts a notamment souligné que l'article 1 de la convention inclut expressément dans le champ d'application de la convention les bateaux affectés à la navigation maritime ou intérieure et que les dispositions considérées de l'article 15, en autorisant des dérogations « en ce qui concerne certains bateaux spéciaux ou certaines catégories spéciales de bateaux ou les bateaux n'atteignant pas un certain tonnage », permettent des dérogations fondées sur les caractéristiques spéciales de certains bateaux ou catégories de bateaux mais n'autorisent pas de dérogations fondées uniquement sur le type de navigation auquel ces bateaux sont affectés.

17. En particulier, dans le cas de la Belgique, la commission d'experts a considéré que l'exclusion, en vertu de l'article 15, des bateaux de la navigation intérieure de l'application de l'article 6 de la convention relatif à la protection des écoutilles « est incompatible avec les termes de la convention, étant donné que celle-ci, dans son article 1, précise qu'elle concerne la navigation intérieure et que les possibilités de dérogation autorisées par l'article 15 ne permettent pas d'exception aussi générale »¹. En réponse à une demande subsidiaire du gouvernement belge quant à savoir si une exception à la disposition de l'article 6 de la convention, limitée aux bateaux navigant sur le Rhin, serait compatible avec l'article 15, la commission d'experts a estimé que ses remarques précitées doivent « s'appliquer à la navigation sur une rivière ou un bassin déterminés »².

18. En résumé, l'ensemble des indications qui précèdent semblent devoir appeler les conclusions suivantes :

- a) les dispositions considérées de l'article 15 de la convention permettent des dérogations concernant des bateaux affectés à la navigation maritime comme à la navigation intérieure;
- b) de telles dérogations devraient être fondées sur les critères prescrits par l'article 15, à savoir: caractère spécial du bateau ou d'une catégorie de bateaux; bateaux n'atteignant pas un certain tonnage;
- c) l'article 15 ne permettrait pas de dérogation fondée uniquement sur le type de navigation auquel le navire est affecté; ainsi, une dérogation qui exempterait généralement la navigation intérieure ou la navigation sur tels voie d'eau ou bassin dépasserait la portée des dispositions considérées de l'article 15;
- d) à titre d'exemple, les bateaux spéciaux ou catégories spéciales de bateaux pouvant faire l'objet de telles dérogations pourraient comprendre: les bateaux de pêche ou de chasse, les barges et allèges, les bateaux ayant certaines caractéristiques de construction pouvant justifier des dérogations;
- e) enfin, en ce qui concerne le critère relatif au tonnage, on pourrait utilement se référer aux dérogations mentionnées plus haut qui sont accordées par la législation de certains pays ayant ratifié la convention n° 32.

19. Sur un plan plus général, il semblerait approprié de rappeler, à propos de dérogations qui pourraient être envisagées, que, selon les travaux préparatoires cités plus haut, « le seul critérium qu'on puisse adopter pour déterminer les navires auxquels la convention

¹ Voir *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 45^e session, 1961, rapport III (partie 4), p. 50

² Voir *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 56^e session, 1971, rapport III (partie 4), p. 84.

doit s'appliquer c'est de rechercher si les conditions qu'on se propose de réglementer existent ou non sur un navire donné, c'est-à-dire si ce navire possède ou non dans son équipement des appareils et engins de levage, si ses écoutes ont une profondeur telle qu'il y a lieu de prévoir des moyens d'accès aux cales pour les ouvriers qui travaillent au chargement ou au déchargement, etc. ».

21 novembre 1973.

CONVENTION (N° 81) SUR L'INSPECTION DU TRAVAIL, 1947

(Article 6)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Par lettre du 25 juin 1973, le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg a demandé au Bureau international du Travail des renseignements sur la compatibilité d'un projet de loi actuellement en cours d'adoption avec l'article 6 de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947. Le Luxembourg a ratifié la convention n° 81 en 1958.

2. L'article 6 de la convention n° 81 est rédigé comme suit :

Article 6

Le personnel de l'inspection du travail sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue.

3. La demande du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg porte sur la question suivante :

Un projet de loi portant réforme de l'inspection du travail et des mines est actuellement en cours d'adoption, qui tend à maintenir le système actuel des contrôleurs-ouvriers et contrôleurs-employés. Ces agents, étant recrutés selon d'autres modalités que les fonctionnaires de l'Etat, ne peuvent pas se voir reconnaître cette qualité. Aussi le projet tend-il à leur conférer la qualité définitive d'employés de l'Etat après une période de stage ne dépassant pas cinq ans. Les employés de l'Etat sont une catégorie de personnel assez nombreux qui n'est pas recruté selon les critères prévalant pour les fonctionnaires de l'Etat. Ils bénéficient d'un statut légal qui leur confère une stabilité de l'emploi et une indépendance ne différant guère de celles des fonctionnaires de l'Etat.

La question qui se pose par conséquent est celle de savoir si le statut retenu pour le personnel contrôleur visé est compatible avec la notion de « fonctionnaire public » figurant dans l'article 6 de la convention n° 81. Le gouvernement ajoute que les contrôleurs, qui occupent des fonctions de niveau inférieur, ne disposent pas de toutes les prérogatives reconnues par la convention aux inspecteurs du travail dont ils ne seront que les auxiliaires.

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 et des conclusions formulées par les organes de contrôle de l'OIT. 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. Dans quelques pays, dont certains ont, comme le Luxembourg, ratifié la convention n° 81, des fonctions auxiliaires d'inspection sont confiées à des contrôleurs-ouvriers, ou

délégués-ouvriers, nommés pour une période déterminée sur proposition des organisations représentatives de travailleurs et agissant sous l'autorité d'inspecteurs ayant la qualité de fonctionnaires publics. Par leur mode de désignation et par la durée limitée de leurs fonctions, ces agents diffèrent du reste du personnel de l'inspection, dont ils ne partagent pas le statut juridique. De ce fait, ils semblent pouvoir être considérés non pas comme des membres du personnel du service d'inspection, mais plutôt comme des représentants des organisations de travailleurs, associés au fonctionnement de l'inspection du travail dans le cadre de l'article 5 b) de la convention, aux termes duquel :

L'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et les travailleurs et leurs organisations.

6. Le gouvernement du Luxembourg avait signalé l'existence des contrôleurs-ouvriers et des contrôleurs-employés dans son premier rapport sur l'application de la convention n° 81, portant sur la période 1959-1961¹. Le fait que ces contrôleurs n'aient pas le statut de fonctionnaires publics prévu par l'article 6 de la convention n'a pas fait l'objet de commentaires de la part de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

7. Une réforme qui tendrait à donner une plus grande stabilité aux contrôleurs-ouvriers et contrôleurs-employés, en leur conférant un statut d'« employé de l'Etat », après une période de stage, aurait pour effet de les intégrer dans le personnel de l'inspection du travail.

8. Leur situation au cours de la période de stage ne poserait pas de problème au regard de la convention: ils pourraient être considérés, pour les raisons indiquées ci-dessus, comme des représentants des travailleurs associés au fonctionnement de l'inspection du travail, en application de l'article 5 b) de la convention.

9. En revanche, il serait difficile de continuer à les considérer comme tels, une fois confirmés dans leurs fonctions avec le statut d'employés de l'Etat. L'article 6 de la convention leur deviendrait alors applicable et il convient d'examiner si un statut tel que celui d'« employé de l'Etat » est compatible avec cette disposition. Le fait que les contrôleurs ne soient que des auxiliaires des inspecteurs, dont ils n'ont pas toutes les prérogatives reconnues par la convention, n'est pas de nature à écarter l'application de l'article 6 dès lors qu'ils feront partie du « personnel de l'inspection » du travail, que vise cette disposition².

10. Il ressort des antécédents et des travaux préparatoires de la convention que le statut de fonctionnaire public a été retenu pour le personnel de l'inspection du travail parce qu'il paraissait le plus propre à lui assurer l'indépendance et l'impartialité qui devaient être garanties avant tout.

11. Ainsi, la recommandation (n° 20) sur l'inspection du travail, 1923, qui est le premier instrument que la Conférence internationale du Travail ait adopté en matière d'inspection du travail et dont le texte a été à l'origine de la convention n° 81, indiquait simplement dans son paragraphe 14 que « le personnel de l'inspection du travail doit être doté d'un statut organique qui le rende indépendant des changements de gouvernement », sans préciser que ce statut devra être celui de fonctionnaire public.

12. Le rapport de la commission technique préparatoire qui s'est réunie en 1939 pour examiner les principes généraux d'organisation des systèmes d'inspection du travail, rapport qui a servi de base au questionnaire envoyé aux Etats Membres par le BIT en vue de l'élaboration de la convention, énonçait ainsi le point relatif à l'indépendance et à l'impartialité des inspecteurs:

Nécessité de stipuler que les inspecteurs du travail devront obtenir toutes garanties nécessaires en vue de préserver de toute influence extérieure leur impartialité et leur indépendance.

¹ *Résumé des rapports sur les conventions ratifiées*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963, rapport III (partie 1), p. 148.

² Voir, à cet égard, le paragraphe 114 de l'étude d'ensemble de 1966 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur l'inspection du travail (*Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 50^e session, 1966, rapport III (partie 4), p. 243).

Réalisation de ces garanties :

- a) soit de préférence en faisant bénéficier les inspecteurs du travail du statut général des fonctionnaires publics;
- b) soit, dans les Etats où les inspecteurs du travail ne bénéficient pas du statut général des fonctionnaires publics, en les dotant d'un statut particulier... comportant certaines garanties énumérées¹.

13. Le texte adopté par la Conférence constitue une version simplifiée de l'avant-projet préparé par le Bureau, qui était directement inspiré des termes du rapport de la commission technique préparatoire. Comme l'indique le rapport de la commission compétente de la Conférence, il tend à « mentionner en même temps le statut et les conditions de service des inspecteurs du travail comme étant les moyens par lesquels ces inspecteurs sont rendus indépendants de tout changement de gouvernement et de toutes influences extérieures et par lesquels ils sont assurés d'un emploi stable »².

14. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, aux paragraphes 99 et 100 de son étude d'ensemble de 1966 sur l'inspection du travail, a donné les indications suivantes sur la portée de l'article 6 de la convention :

99. Certains gouvernements ont estimé que les dispositions de l'article 6 de la convention constituent un obstacle empêchant la ratification de cet instrument. On remarquera qu'un accent particulier a été mis, lors des travaux préparatoires de la convention, sur le fait que le statut des inspecteurs devrait leur assurer une réelle garantie de stabilité et d'indépendance dans l'emploi. Le statut de la fonction publique répond certes le mieux à ces exigences, mais d'autres formules ont également été considérées comme satisfaisantes.

100. Ainsi que la commission d'experts l'avait souligné en 1957, l'indépendance de l'inspecteur n'est réelle que s'il peut « faire observer sans crainte de représailles ouvertes ou camouflées que les méthodes suivies dans un établissement donné sont contraires à la loi et doivent être modifiées ». Il appartient toutefois aux pays intéressés, en particulier à ceux dans lesquels les syndicats jouent un rôle déterminant dans l'inspection du travail, d'apprécier à la lumière de ces considérations leur situation au regard de la convention³.

15. Parmi ces « autres formules considérées comme satisfaisantes », la commission d'experts a notamment relevé le système en vigueur en Bulgarie où les inspecteurs du travail sont des employés des syndicats, mais où ils jouissent, en vertu du Code du travail, du Code pénal et d'autres textes, de la protection et des droits dont jouissent les organes publics de contrôle dans le pays⁴.

16. Plus récemment, dans le cas de la Norvège, où, à côté d'une inspection d'Etat composée de fonctionnaires publics, existent des services communaux d'inspection composés de personnes élues par le conseil communal pour une certaine période parmi les habitants de la commune et exerçant leurs fonctions sous le contrôle de l'inspection d'Etat, la commission d'experts a demandé au gouvernement d'assurer une certaine stabilité aux membres de ces services, sans insister pour que ceux-ci aient la qualité de fonctionnaires publics⁵.

17. S'agissant de membres du service de l'inspection du travail ayant le statut légal d'« employés de l'Etat », faute de pouvoir, en raison de leur mode spécial de recrutement, bénéficier de celui de « fonctionnaires de l'Etat » tel que défini par la législation nationale, on peut se demander s'ils ne doivent pas néanmoins être considérés comme des fonctionnaires publics au sens de l'article 6 de la convention.

18. La convention n'a pas défini les termes de « fonctionnaire public ». Mais, si l'on se réfère au but visé par son article 6, il semble permis de conclure que ce qui importe ce n'est pas de savoir si le personnel du service d'inspection a ou non la qualité de fonctionnaire

¹ *L'organisation de l'inspection du travail dans les établissements industriels et commerciaux*, Conférence internationale du Travail, 26^e session, 1939, rapport préliminaire, p. 376.

² *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 30^e session, 1947, p. 485.

³ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 50^e session, 1966, rapport III (partie 4), pp. 238-239.

⁴ *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 46^e session, 1962, rapport III (partie 4), p. 84.

⁵ Demande directe, 1972.

public au sens de la législation nationale, mais qu'il bénéficie d'un statut juridique et de conditions de service qui lui assurent la stabilité dans l'emploi et le rendent indépendant de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue ¹.

19. De ce qui précède, on peut conclure que le fait que certains membres du personnel de l'inspection du travail n'aient pas la qualité de « fonctionnaires de l'Etat » au sens strict donné à cette expression par la législation nationale, mais soient des « employés de l'Etat », ne paraît pas incompatible avec l'article 6 de la convention, si cette dernière catégorie de personnel est régie par un statut juridique qui lui assure de réelles garanties de stabilité dans l'emploi et d'indépendance à l'égard des changements de gouvernement et de toute influence extérieure indue. Il appartiendrait évidemment aux gouvernements, dans le cas où la convention a été ratifiée par leur pays, de fournir, dans leurs rapports présentés au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT sur l'application de la convention, toutes les informations nécessaires pour permettre aux organes de contrôle de l'OIT d'apprécier si les membres du personnel de l'inspection du travail bénéficient d'un statut juridique et de conditions d'emploi qui leur garantissent une telle stabilité et une telle indépendance.

10 août 1973.

CONVENTION (n° 114) CONCERNANT LE CONTRAT D'ENGAGEMENT DES PÊCHEURS, 1959

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Par une lettre du 13 août 1973, le ministre des Affaires sociales et de la Santé des Pays-Bas a demandé au Directeur général du BIT d'émettre un avis sur le champ d'application de la convention (n° 114) concernant le contrat d'engagement des pêcheurs, 1959. La question posée est de savoir si la convention s'applique, d'une part, aux pêcheurs travaillant dans des coopératives et, d'autre part, aux capitaines de bateau.

2. Les dispositions pertinentes de la convention sont les suivantes:

Article 1

1. Aux fins de la présente convention, le terme « bateau de pêche » doit être entendu de tous les bateaux, navires ou bâtiments, quels qu'ils soient, immatriculés ou munis de papiers de bord, de propriété publique ou privée, affectés à la pêche maritime dans les eaux salées.

2. L'autorité compétente pourra exempter de l'application des dispositions de la présente convention certains bateaux de pêche dont le type et le tonnage auront été fixés après consultation des organisations intéressées d'armateurs à la pêche et de pêcheurs, s'il en existe.

.....

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme « pêcheur » comprend toute personne employée ou engagée à quelque titre que ce soit à bord d'un bateau de pêche et figurant au rôle d'équipage, à l'exception des pilotes, des élèves des navires-écoles, des apprentis lorsqu'ils sont liés par un contrat spécial d'apprentissage, des équipages de la flotte de guerre et des autres personnes au service permanent de l'Etat.

¹ Il convient de signaler que, dans la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, l'article 8, après avoir repris, dans son premier paragraphe, les dispositions de l'article 6 de la convention n° 81 relatives au statut et aux conditions d'emploi du personnel de l'inspection du travail, dispose, dans son paragraphe 2, que, « lorsque cela est conforme à la législation ou à la pratique nationales, les Membres ont la faculté d'inclure dans leur système d'inspection du travail dans l'agriculture des agents ou représentants des organisations professionnelles, dont l'action compléterait celle des fonctionnaires publics; ces agents ou représentants doivent bénéficier de garanties quant à la stabilité de leurs fonctions et être à l'abri de toute influence extérieure indue ». Cette disposition ne traduit pas une différence entre les conditions de l'inspection du travail dans l'agriculture et dans l'industrie, mais reflète l'évolution des faits et des positions prises par les organes de contrôle de l'OIT, depuis l'adoption de la convention n° 81 en 1947, en ce qui concerne le statut des membres de l'inspection du travail.

Article 3

1. Le contrat d'engagement est signé par l'armateur du bateau de pêche ou son représentant autorisé et par le pêcheur. Des facilités doivent être données au pêcheur, et, éventuellement, à son conseiller, pour examiner le contrat d'engagement avant que celui-ci soit signé.

Applicabilité de la convention aux coopératives

3. Dans sa demande, le ministre des Affaires sociales et de la Santé a exprimé l'opinion que l'Organisation internationale du Travail pourrait être considérée comme n'ayant compétence que pour ce qui concerne les relations entre employeurs et travailleurs et qu'elle ne serait donc pas compétente pour réglementer le travail des pêcheurs dans les coopératives, lesquelles constituent une forme de coopération entre pêcheurs travaillant à leur propre compte; mais que, cependant, les termes de la convention sont tels que l'on pourrait estimer que les pêcheurs travaillant en coopératives rentrent bien dans le champ d'application de la convention.

4. En ce qui concerne le premier point, la compétence de l'Organisation internationale du Travail n'est pas limitée aux relations entre employeurs et travailleurs, comme le montrent les conventions et recommandations qui s'appliquent à des catégories de travailleurs autres que ceux qui sont parties à une relation d'emploi, y compris les membres des coopératives. Outre la recommandation (n° 127) sur les coopératives (pays en voie de développement), 1966, on peut citer le paragraphe 3 (1) de la recommandation (n° 121) concernant les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964, d'après lequel « tout Membre devrait assurer... les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles ou des prestations analogues: a) aux membres de coopératives engagés dans la production ou dans la fourniture de services »; on peut citer également la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, qui, bien qu'elle ne s'applique en principe qu'aux entreprises agricoles dans lesquelles sont occupés des travailleurs salariés ou des apprentis, peut, par une déclaration accompagnant sa ratification, être étendue de manière à couvrir des « personnes associées à la gestion d'une entreprise collective, telles que les membres d'une coopérative ».

5. Pour décider si la convention n° 114 s'applique aux membres des coopératives de pêcheurs, il convient en premier lieu de prendre en considération la rédaction de la convention elle-même, qui définit le terme « pêcheur » comme comprenant « toute personne employée ou engagée à quelque titre que ce soit à bord d'un bateau de pêche et figurant au rôle d'équipage ». La convention s'applique ainsi aux pêcheurs qui remplissent deux conditions. La première est d'être employé ou engagé à quelque titre que ce soit à bord d'un bateau de pêche, et la deuxième est de figurer au rôle d'équipage. Pour ce qui est de la première condition, l'utilisation de l'expression « employé ou engagé à quelque titre que ce soit » soulève la question de savoir si la convention était destinée à couvrir seulement les personnes travaillant en vertu d'un contrat de travail ou si elle s'applique aussi aux personnes travaillant à bord en d'autres qualités que celle d'employé.

6. La question du sens exact qu'il faut donner au mot « emploi » a été examinée à l'occasion de l'adoption de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Lors de la première discussion de cette question par la Conférence, on s'est interrogé sur la signification exacte des termes « emploi » et « occupation » et le Bureau a entrepris d'éclairer le débat. A cet effet, il a préparé une note sur le sens dans lequel ces termes étaient utilisés, indiquant que:

La huitième Conférence internationale des statisticiens du travail a décidé que le terme « personnes pourvues d'un emploi » devait inclure toutes les personnes qui, ayant dépassé un âge spécifié, sont « au travail », et que le terme « au travail » devait comprendre non seulement les personnes employées pour le compte d'une autre, mais aussi les « personnes travaillant à leur propre compte », ainsi que les « employeurs » et les « travailleurs familiaux non rémunérés »¹.

Il apparaît donc qu'au sein de l'OIT les termes « emploi » ou « employé » ne sont pas utilisés pour couvrir uniquement les personnes employées ou salariées.

¹ La discrimination en matière d'emploi et de profession, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1958, rapport IV (1), p. 37.

7. La portée du terme « engagé » a été examinée en rapport avec la convention (n° 11) sur le droit d'association (agriculture), 1921, d'après laquelle les Etats qui l'ont ratifiée « s'engagent à assurer à toutes les personnes occupées (en anglais: *engaged*) dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs de l'industrie... ». Lors de la discussion, en séance plénière de la Conférence internationale du Travail, du projet de cette convention qui avait été préparé par la Commission de l'agriculture, il a été signalé que les mots « travailleurs agricoles » qui se trouvaient dans le projet du Bureau et dans la version française du projet de la Commission de l'agriculture avaient été remplacés dans la version anglaise de ce dernier projet par *those engaged in agriculture*. Invité à expliquer la portée de cette modification rédactionnelle, le rapporteur de la commission a déclaré :

Au cours de la discussion qui a eu lieu au sein de la commission, [un membre] a fait remarquer que les mots « travailleurs agricoles » qui se trouvaient dans le texte français et dans le texte anglais devaient dans sa pensée s'appliquer non seulement aux salariés, mais aussi aux cultivateurs qui ne sont pas propriétaires du sol qu'ils exploitent. C'est pour donner satisfaction à cette manière de voir que la traduction anglaise a été rendue plus large ¹.

Dans la version finale du projet de convention qui a été adopté par la Conférence, le texte français a été aligné sur le texte anglais ainsi modifié.

8. On peut donc conclure que, lorsque la Conférence a utilisé les mots « employé ou engagé » dans la présente convention, elle a voulu par là que le champ d'application de la convention ne soit pas limité aux personnes travaillant à bord en tant qu'employé.

9. La question à élucider ensuite est celle de savoir si la convention était destinée à s'appliquer aux membres des coopératives. La seule mention des coopératives qu'on trouve dans les travaux préparatoires figure dans la première discussion du projet de convention (n° 113) concernant l'examen médical des pêcheurs, 1959, qui a été adopté en même temps que la convention n° 114; à l'article 1, paragraphe 2, qui prévoit qu'avant que des dérogations soient autorisées les organisations intéressées d'armateurs à la pêche et de pêcheurs doivent être consultées, on a ajouté, sur proposition des membres employeurs, le membre de phrase « s'il en existe », « en vue d'éviter les difficultés qui pourraient surgir du fait de l'absence d'organisations d'armateurs et de pêcheurs, par exemple dans les petites entreprises de pêche et les coopératives » ². Une phrase identique, modifiée de la même façon sur proposition des membres employeurs, figure à l'article 1, paragraphe 1, de la convention n° 114, qui autorise également l'octroi de dérogations. Les circonstances dans lesquelles le membre de phrase « s'il en existe » a été ajouté aux deux conventions semblent indiquer que la commission compétente de la Conférence pensait bien aux coopératives de pêcheurs au moment de la rédaction des conventions. Cependant, elle n'a pas expressément examiné si la convention concernant le contrat d'engagement des pêcheurs devrait s'appliquer aux membres des coopératives.

10. Il peut également être intéressant, en examinant le problème posé, de se référer à la convention (n° 22) concernant le contrat d'engagement des marins, 1926, qui définit le mot « marin » dans des termes semblables à ceux utilisés pour définir le mot « pêcheur » dans la convention n° 114, à savoir comme « toute personne employée ou engagée à bord, à quelque titre que ce soit et figurant au rôle d'équipage ». Les travaux préparatoires révèlent que le texte soumis à la Conférence par le Bureau incluait dans la définition du terme « marin » « toute personne contractant un engagement ayant pour objet le service à bord et inscrite au rôle d'équipage » ³, et le rapport du Bureau expliquait que, « suivant l'avis de la majorité », il soumettait à la Conférence « une définition du terme « marin » qui englobe « toute personne ayant contracté un engagement en vue du service à bord et inscrite au rôle d'équipage » » ⁴. La rédaction finalement adoptée est l'œuvre d'une commission de coordination qui a été constituée pour examiner les dispositions communes aux différents projets d'instruments soumis à l'examen de la Conférence au cours de sa 9^e session. Les travaux

¹ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 3^e session, 1921, vol. I, p. 144.

² Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 42^e session, 1958, p. 798.

³ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 9^e session, 1926, p. 505.

⁴ *Rapport sur la Codification internationale des règles relatives au contrat d'engagement des marins*, Conférence internationale du Travail, 9^e session, 1926, rapport I, p. 195.

préparatoires de la convention n° 22 confirment donc la conclusion, déjà tirée plus haut, que l'expression « employé ou engagé » vise à assurer à la convention un champ d'application plus large, qui ne couvre pas seulement les marins ayant le statut d'employés; mais ils n'apportent aucun éclaircissement sur la question spécifique de savoir si cette expression était destinée à couvrir les membres des coopératives.

11. Sur cette question, on peut néanmoins trouver une autre indication dans la pratique de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, qui a eu à déterminer si la convention n° 22 s'applique aux marins engagés dans le cadre du système d'autogestion fonctionnant en Yougoslavie, dans lequel toutes les entreprises sont organisées « en collectivités de travailleurs » qui peuvent être considérées comme une forme de coopérative. En s'engageant dans une entreprise de navigation, un marin est informé par écrit de la décision de l'admettre dans l'entreprise, mais non pas des conditions d'emploi, qui sont établies par le règlement intérieur de l'entreprise, par les décisions des organes d'autogestion et par la loi. La commission d'experts a estimé qu'un contrat écrit répondant aux exigences de la convention était nécessaire ¹.

12. On peut déduire de ce qui précède que les membres des coopératives de pêcheurs sont « employés ou engagés à bord à quelque titre que ce soit à bord d'un bateau de pêche » au sens de l'article 2 de la convention.

13. Ils tomberont donc dans le champ d'application de la convention s'ils remplissent la deuxième condition spécifiée à l'article 2, à savoir l'inscription au rôle d'équipage. Par conséquent, dans la mesure où des coopératives de pêcheurs utilisent des bateaux de pêche pour lesquels un rôle d'équipage n'est pas formellement requis, elles ne seront pas couvertes par la convention. De même, elles ne seront pas couvertes si elles utilisent des bateaux d'un type et d'un tonnage exemptés de l'application de la convention en vertu de son article 1, paragraphe 2. En ce qui concerne tous les autres bateaux, cependant, un contrat d'engagement doit être conclu entre la coopérative et chaque marin qui y adhère; ce contrat peut être adapté pour tenir compte de la nature du lien entre le marin et la coopérative, mais il doit être conforme aux différentes exigences de la convention.

Applicabilité de la convention aux capitaines de bateaux de pêche

14. Dans sa demande, le ministre des Affaires sociales et de la Santé a fait observer que le capitaine de bateau se trouve dans une situation particulière. Dans un certain nombre de cas, il est propriétaire du bateau, mais, même s'il ne l'est pas, l'équipage et le bateau sont placés sous son autorité et sa position n'est pas la même que celle des autres membres de l'équipage. Le gouvernement doute que l'on puisse dire du capitaine qu'il « figure au rôle de l'équipage » au sens de la convention. Aux Pays-Bas, il était autrefois enregistré en tête de la liste de l'équipage et non dans la liste elle-même; il est maintenant inscrit sur la liste avec les autres membres de l'équipage.

15. On notera qu'en définissant le terme « pêcheur » l'article 2 de la convention exclut les pilotes, les élèves des navires-écoles, les apprentis lorsqu'ils sont liés par un contrat spécial d'apprentissage, les équipages de la flotte de guerre et les autres personnes au service permanent de l'Etat. La seule indication fournie par les travaux préparatoires concernant le champ d'application exact de l'article 2 consiste en un commentaire du Bureau d'après lequel cette disposition s'inspire de l'article 2 *b*) de la convention (n° 22) sur le contrat d'engagement des marins, 1926 ². Cette dernière disposition est presque identique à l'article 2 de la convention n° 114, excepté qu'elle exclut en outre expressément « les capitaines ».

16. Il pourrait sembler à première vue que l'omission des « capitaines » de la liste des personnes exclues de la définition du terme « pêcheur » indique une intention de les inclure dans le champ d'application de la convention.

¹ Voir *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, Conférence internationale du Travail, 52^e session, 1968, rapport III (partie 4), p. 49.

² *Les conditions de travail des pêcheurs*, Conférence internationale du Travail, 43^e session, 1959, rapport V (1), p. 30.

17. Cependant, avant d'aboutir à une décision sur ce point, il convient d'examiner les circonstances dans lesquelles elle doit s'appliquer. Comme le gouvernement des Pays-Bas l'a souligné, le propriétaire du bateau peut en être lui-même le capitaine et, même s'il ne l'est pas, l'équipage et le bateau sont sous l'autorité du capitaine. Dans de nombreux pays, le capitaine agit en tant que représentant du propriétaire en signant le contrat d'engagement avec les membres de l'équipage, et décider qu'il est couvert par la convention dans un tel cas reviendrait à dire qu'il devrait contracter avec lui-même. D'un autre côté, lorsque les contrats d'engagement sont signés par le propriétaire du bateau de pêche ou en son nom par un représentant autre que le capitaine, et que le capitaine figure au rôle d'équipage, il n'y a pas de raison, que ce soit dans les termes de la convention ou dans la pratique, pour ne pas appliquer la convention à ce dernier.

18. On peut donc conclure que, lorsque le capitaine agit en tant que représentant du propriétaire en signant les contrats d'engagement des membres de l'équipage, il ne rentre pas dans le champ d'application de la convention; mais, lorsque cette responsabilité est assumée par le propriétaire ou quelque autre personne en son nom, alors le capitaine, pourvu qu'il figure au rôle d'équipage, est couvert par les termes de la convention et doit conclure un contrat d'engagement de la même manière que les autres membres de l'équipage.

5 décembre 1973.

CONVENTION (n° 127) SUR LE POIDS MAXIMUM, 1967

(Article 1 a)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Par une lettre du 5 mars 1973, la mission permanente de la République fédérale du Nigéria à Genève a demandé au Directeur général du Bureau international du Travail des précisions sur le sens de l'article 1 a) de la convention (n° 127) sur le poids maximum, 1967.

2. La partie pertinente de l'article 1 est rédigée comme suit:

Aux fins de la présente convention:

a) l'expression « transport manuel de charges » désigne tout transport où le poids de la charge est entièrement supporté par un seul travailleur; elle comprend le soulèvement et la pose de la charge;

3. Dans sa requête, le gouvernement nigérian demandait:

a) dans quelle mesure le terme « comprend » de l'article 1 a) de la convention désigne le soulèvement et la pose de la charge;

b) à quel moment un travailleur peut être considéré comme portant le poids total d'une charge; est-ce au moment où il est aidé à soulever le poids ou est-ce lorsqu'il le soulève sans le concours d'une tierce personne?

4. Pour ce qui est de la première question, il apparaît, d'après le contexte, que les termes « elle comprend le soulèvement et la pose de la charge » visent à élargir la définition qui les précède afin d'établir clairement le fait que la convention s'applique non seulement au transport d'une charge d'un point à un autre, mais également au soulèvement et à la pose de la charge. Le terme « comprend » doit ainsi être entendu dans le sens d'« inclut ». Cette conclusion est confirmée par les travaux préparatoires de la convention. Dans le questionnaire adressé aux gouvernements avant l'examen du sujet par la Conférence technique préparatoire sur le poids maximum, après la question de savoir s'il serait désirable de recommander l'adoption d'« un ou de plusieurs instruments internationaux concernant le poids maximum des charges pouvant être transportées par un seul travailleur », la question suivante fut posée: « Estimez-vous qu'aux fins des textes envisagés l'expression « transport manuel de charges » devrait comprendre également le soulèvement et la pose de charges? » (mot

non souligné dans l'original)¹. Lors de l'examen des réponses à cette question, il a été noté qu'un accord général paraissait exister sur le fait que la définition du transport manuel de charges « devrait s'appliquer à toute opération de manutention manuelle »². La conclusion susmentionnée est également confirmée par le texte français de la convention (qui, d'après l'article 1 a), fait également foi avec la version anglaise). Dans la dernière phrase de l'article 1 a), le texte français utilise le terme « comprend », qui a le sens de « inclut, comporte, couvre ».

5. A propos de la seconde question posée par le gouvernement nigérian, il faut noter que la définition de l'expression « transport manuel de charges » figurant à l'article 1 a) de la convention vise tout transport où le poids de la charge « est entièrement supporté par un seul travailleur ». Tout au long de l'examen de la question par la conférence technique préparatoire ainsi que par la Conférence internationale du Travail, ce point de l'ordre du jour était intitulé « poids maximum des charges pouvant être transportées par un seul travailleur ». Le projet d'article 1 a) soumis à la Conférence internationale du Travail comportait les termes « supporté par le travailleur ». Le rapport de la commission compétente de la Conférence de 1967 contenait les explications suivantes sur ce point :

Au cours de la discussion sur la portée des termes figurant dans la définition donnée à l'alinéa a) de l'article 1, un membre a soulevé la question de savoir si les mots « supporté par le travailleur » pouvaient inclure le transport d'une charge effectué par plusieurs travailleurs en même temps et si les dispositions de l'instrument s'appliquaient aussi à ce type de transport. Les membres ont été d'accord que l'instrument, comme l'indiquait son titre, visait le transport de charges dont le poids était entièrement supporté par un seul travailleur et ont chargé le comité de rédaction d'examiner la question. Le comité de rédaction a jugé opportun de remplacer à l'alinéa a) les mots « le travailleur » par les mots « un seul travailleur »³.

6. Il faut également noter à ce propos qu'au cours de la consultation des gouvernements sur le projet de convention, avant son examen par la Conférence, un gouvernement avait suggéré que la définition de l'expression « transport manuel de charges » devrait désigner également tout transport effectué à l'aide d'un moyen auxiliaire qui soulage le travailleur d'une partie du poids de la charge; cette proposition ne fut pas retenue parce qu'elle aurait eu pour effet de modifier le champ d'application de l'instrument⁴. Cependant, la convention prévoit en son article 6 que, « en vue de limiter ou de faciliter le transport manuel de charges, des moyens techniques appropriés seront utilisés dans toute la mesure possible »; une disposition similaire existe au paragraphe 11 de la recommandation (n° 128) sur le poids maximum, 1967. Ces dispositions reconnaissent que, même lorsque des moyens techniques sont utilisés, le transport manuel de charges au sens de la convention peut se produire dans le cadre des opérations en question.

7. A la lumière des indications qui précèdent, on peut conclure que la convention s'applique au transport d'une charge dont le poids est entièrement supporté par un seul travailleur. Cependant, comme il a été noté auparavant, la convention ne s'applique pas seulement au transport d'une charge d'un point à un autre, mais également au soulèvement et à la pose de la charge. Si, à un stade quelconque de la manutention de la charge, son poids est entièrement supporté par un seul travailleur, cette partie de l'opération constituera un « transport manuel de charges » au sens de la convention, même si d'autres parties de l'opération ne rentrent pas dans le champ d'application de la convention parce que des moyens techniques sont utilisés ou que la charge est manipulée par plusieurs travailleurs.

16 avril 1973.

¹ BIT, Conférence technique préparatoire sur le poids maximum, Genève, 1966, rapport II, pp. 5 et 13.

² *Ibid.*, p. 134.

³ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 51^e session, 1967, p. 774, paragr. II.

⁴ *Poids maximum des charges pouvant être transportées par un seul travailleur*, Conférence internationale du Travail, 51^e session, 1967, rapport VI (2), p. 15.

CONVENTION (N° 128) CONCERNANT LES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ,
DE VIEILLESSE ET DE SURVIVANTS, 1967
(Article 11, paragraphe 1, et article 37)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Par lettres du 11 octobre et du 8 décembre 1972, le ministère des Affaires sociales et de la Santé de Finlande a demandé au Bureau international du Travail des informations sur la portée de certaines dispositions de la convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967, à savoir l'article 11, paragraphe 1, et l'article 37.

2. Ces articles sont rédigés comme suit:

Article 11

1. Les prestations visées à l'article 10 doivent, en cas de réalisation de l'éventualité couverte, être garanties au moins:

- a) à une personne protégée ayant accompli, avant la réalisation de l'éventualité, selon des règles prescrites, un stage qui peut consister soit en quinze années de cotisation ou d'emploi, soit en dix années de résidence;
 - b) lorsque, en principe, toutes les personnes économiquement actives sont protégées, à une personne protégée ayant accompli, avant la réalisation de l'éventualité, selon des règles prescrites, un stage de trois années de cotisation et au titre de laquelle ont été versées au cours de la période active de sa vie des cotisations dont le nombre moyen annuel ou le nombre annuel atteint un chiffre prescrit.
-

Article 37

Tout Membre dont la législation protège des salariés peut, dans la mesure nécessaire, exclure de l'application de la présente convention:

- a) les personnes exécutant des travaux occasionnels;
- b) les membres de la famille de l'employeur, vivant sous son toit, dans la mesure où ils travaillent pour lui;
- c) d'autres catégories de salariés, dont le nombre ne doit pas excéder 10 pour cent de l'ensemble des salariés autres que ceux qui sont exclus en application des alinéas a) et b) du présent article.

3. Dans ses lettres, le gouvernement finlandais a indiqué que normalement, après un mois d'emploi, un salarié atteint d'incapacité de travail a droit à une pension d'invalidité (dite pension d'invalidité « de plein effet ») qui est calculée de manière à donner toutes garanties de conformité avec les prescriptions de la convention relatives au niveau des prestations assuré à quiconque a rempli le stage prévu à l'article 11, paragraphe 1 a), de la convention. Toutefois, dans certaines circonstances, une personne qui devient invalide n'a pas droit à la pension d'invalidité de « plein effet », à savoir lorsque l'incapacité au travail survient plus d'un an après la fin du dernier emploi entraînant l'assujettissement à l'assurance ou lorsque la maladie invalidante a commencé avant le début de l'emploi et que l'incapacité survient moins d'un an après le début de l'emploi. Dans ces cas, il ne peut être attribué qu'une pension dite « libre » dont les règles de calcul ne présentent pas de garanties de conformité avec les dispositions de la convention relatives au niveau des prestations. Le gouvernement demande si la portée de l'article 11 de la convention peut être limitée de manière telle que cet article ne s'applique qu'aux personnes qui remplissent les conditions d'octroi des pensions d'invalidité de « plein effet » et, dans la négative, si les personnes ne bénéficiant que de la pension « libre » — qui ne représentent pas plus de 2 pour cent des pensionnés — peuvent être exclues du champ d'application de la convention en vertu de l'alinéa c) de l'article 37.

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 conforme aux dispositions d'une convention donnée; 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 des indications permettant d'apprécier la portée de dispositions déterminées d'une convention, compte tenu des éléments qui peuvent ressortir des travaux préparatoires ayant conduit à son adoption. C'est au gouvernement intéressé qu'il appartient d'apprécier si la législation et la pratique nationales sont 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 finlandais paraît soulever les problèmes suivants:

- a) l'octroi des prestations d'invalidité peut-il être subordonné à des conditions de stage telles:
 - i) que la dernière période d'emploi considérée ait pris fin moins de douze mois avant la survenance de l'invalidité?
 - ii) que, si la maladie invalidante a débuté avant le commencement d'une période d'emploi, l'invalidité survienne au plus tôt un an après cette date?
- b) les personnes qui, tout en remplissant les conditions de stage prévues à l'article 11, ne satisferaient pas aux conditions d'octroi des prestations requises par la législation peuvent-elles être exclues du bénéfice de la convention en vertu de l'alinéa c) de l'article 37?

Conditions de stage

6. L'article 11, paragraphe 1, définit le stage comme une période accomplie, avant la réalisation de l'éventualité, « selon les règles prescrites ». La question à examiner est donc de savoir si des conditions de stage du genre de celles mentionnées au paragraphe précédent peuvent être considérées comme faisant partie desdites règles prescrites.

7. La première de ces conditions — qui consiste en l'occupation d'un emploi assujéti à l'assurance-pensions au cours d'une période prescrite précédant immédiatement la réalisation du risque — se rencontre dans de nombreux pays. C'est ce qui ressort des indications relatives aux stages requis pour l'octroi d'une pension-invalidité, données dans le premier rapport soumis sur cette question par le Bureau international du Travail à la Conférence internationale du Travail en 1966¹. Dans ses commentaires relatifs à ces indications, le rapport note que la durée du stage pour l'octroi des pensions d'invalidité « est déterminée soit en fonction de la période minimum totale requise... soit en fonction d'une durée minimum d'assurance au cours d'une période déterminée précédant la constatation de l'invalidité... l'objet d'une telle disposition étant d'apporter la preuve que le requérant faisait récemment partie de la population protégée »². Durant la première discussion de la question, à la commission compétente de la Conférence, un amendement a été proposé sur le point qui devait devenir l'article 11, paragraphe 1, alinéa a), tendant à ce que la période de cotisation, d'emploi ou de résidence soit accomplie au cours des dix années précédant immédiatement la réalisation du risque. Le rapport de la commission indique: « Cet amendement a été retiré, car il a été précisé que ce stage est accompli selon des règles prescrites par la législation nationale. Ces règles peuvent inclure notamment des conditions relatives aux délais

¹ Révision des conventions nos 35, 36, 37, 38, 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants, Conférence internationale du Travail, 50^e session, 1966, rapport V (1), tableau VI, pp. 102-105.

² *Ibid.*, p. 45. On notera que les premières conventions de l'OIT concernant les pensions d'invalidité — la convention (n° 37) sur l'assurance-invalidité (industrie, etc.), 1933, et la convention (n° 38) sur l'assurance-invalidité (agriculture), 1933 — contenaient à l'article 5 une disposition spécifique selon laquelle le droit à pension pouvait être subordonné à l'accomplissement d'un stage susceptible de comporter « le versement d'un nombre minimum de cotisations, aussi bien depuis l'entrée en assurance qu'au cours d'une période déterminée précédant immédiatement la réalisation du risque ».

dans lesquels les périodes de stage doivent avoir été accomplies, avant la réalisation de l'éventualité¹. »

8. Il apparaît donc que la nécessité, pour la dernière période d'emploi prise en considération, d'avoir pris fin au plus tôt un certain temps avant la survenance de l'invalidité était une des « règles prescrites » envisagées par la Conférence pour l'accomplissement du stage auquel l'octroi d'une pension d'invalidité peut être subordonnée en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la convention.

9. L'autre type de condition d'ouverture du droit à une pension d'invalidité, mentionnée dans la demande en question — à savoir que, lorsque la maladie invalidante a commencé avant le début d'une période d'emploi, l'invalidité doit être survenue un an au moins après le début de cette période —, ne paraît pas avoir été spécialement mentionné dans les travaux préparatoires de la convention. Toutefois, parmi les exemples de stage tirés des systèmes nationaux figure le versement de cotisations au cours d'une période déterminée précédant immédiatement la réalisation du risque². La condition considérée paraît être de même nature (quoique peut-être moins rigoureuse car, tout en exigeant qu'une année au moins sépare le début du dernier emploi de la survenance de l'invalidité, elle ne requiert pas que l'emploi lui-même soit prolongé durant toute cette période). Il est permis de conclure que cette condition peut, à juste titre, être aussi considérée comme un élément des règles prescrites à l'article 11, paragraphe 1, de la convention.

Catégories de personnes qui peuvent être exclues de l'application de la convention

10. L'article 37 de la convention permet d'exclure trois catégories de personnes, dans les cas de pays protégeant des salariés. Les alinéas *a)* et *b)* se réfèrent à des groupes clairement définis, à savoir des personnes exécutant des travaux occasionnels et certaines catégories d'aides familiaux. L'alinéa *c)* vise d'autres « catégories » de salariés. Cette dernière disposition correspond à une disposition similaire de la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964, insérée dans cette convention par la commission compétente de la Conférence « pour tenir compte des « cas spéciaux » qui ont été cités par plusieurs membres et dont la protection ne paraît pas réalisable, tels que les membres des forces armées, les fonctionnaires, les gens de maison, etc. »³. Toutes ces indications suggèrent que ce que la Conférence avait en vue était l'exclusion du champ d'application des conventions considérées de groupes de salariés clairement définis et identifiables à l'avance. En conséquence, les dispositions de l'article 37, alinéa *c)*, de la convention, concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, ne semblent pas pouvoir être invoquées en ce qui concerne des personnes qui sont couvertes par le régime considéré, mais qui, tout en remplissant les conditions de stage fixées par la convention, n'ont pas droit à des prestations atteignant le niveau requis par elle.

1^{er} juin 1973.

CONVENTION (N° 134) SUR LA PRÉVENTION DES ACCIDENTS (GENS DE MER), 1970 (Article 1 et article 2, paragraphe 4)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Le gouvernement de la Pologne a demandé au Bureau de lui fournir des éclaircissements sur certaines dispositions de la convention (n° 134) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970. Les questions soulevées ont trait, d'une part, à la portée de la convention

¹ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 50^e session, 1966, p. 678, paragr. 82.

² *Révision des conventions nos 35, 36, 37, 38, 39 et 40 concernant les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants*, op. cit., tableau VI.

³ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963, p. 663, paragr. 42.

(art. 1, paragr. 1 et 2) et, d'autre part, à la définition des « accidents du travail » (art. 1, paragr. 3, et art. 2, paragr. 4). Ces questions seront examinées successivement ci-dessous.

Portée de la convention

2. La question soulevée par le gouvernement est de savoir si l'expression « gens de mer » utilisée au paragraphe 1 de l'article 1 de la convention se réfère également aux personnes employées à bord des bateaux de pêche.

3. Les dispositions pertinentes de la convention sont conçues dans les termes suivants:

Article 1

1. Aux fins de la présente convention, l'expression « gens de mer » s'applique à toute personne employée, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire, autre qu'un navire de guerre, qui est immatriculé dans un territoire pour lequel cette convention est en vigueur et qui est normalement affecté à la navigation maritime.

2. En cas de doute quant à la question de savoir si certaines catégories de personnes doivent être considérées comme gens de mer aux fins de la présente convention, cette question sera tranchée, dans chaque pays, par l'autorité compétente, après consultation des organisations d'armateurs et de gens de mer intéressés.

4. Pour répondre à la question posée par le gouvernement, il faudra déterminer: i) si l'expression « gens de mer » figurant à l'article 1 de la convention couvre les personnes employées à bord des bateaux de pêche; ii) dans l'affirmative, s'il serait néanmoins possible d'invoquer les dispositions de l'article 1, paragraphe 2, de la convention afin de déterminer si celle-ci devrait ou non être considérée comme applicable aux pêcheurs.

5. L'article 1, paragraphe 1, de la convention définit comme « gens de mer » « toute personne employée, à quelque titre que ce soit, à bord de tout navire autre qu'un navire de guerre... qui est normalement affecté à la navigation maritime ». Sauf l'exclusion des navires de guerre, les termes utilisés ne font aucune distinction entre divers types de navires et semblent en conséquence englober les bateaux de pêche. Il convient de relever que les dispositions de l'article 1, paragraphe 2, de la convention n'accordent pas aux autorités nationales un pouvoir discrétionnaire général aux fins d'exclusion de catégories particulières de bateaux ou de gens de mer, mais seulement le pouvoir de trancher *en cas de doute*. En vue de préciser la portée de ces dispositions, il sera utile d'étudier le contexte général dans lequel s'inscrit la convention n° 134 ainsi que les précédents qui ont inspiré ses dispositions.

6. La convention n° 134 fait référence dans son préambule à des instruments antérieurs de l'OIT qui concernent la prévention des accidents, y compris la recommandation (n° 28) sur l'inspection du travail (gens de mer), 1926, dont le texte avait d'ailleurs été reproduit en entier dans le rapport initial sur la prévention des accidents des gens de mer présenté à la Conférence technique maritime préparatoire en 1969¹. Les rapports préparatoires relatifs à la recommandation n° 28 se référaient expressément à des mesures d'inspection ayant une importance particulière pour les navires de pêche² et proposaient que les rapports des autorités d'inspection devraient comprendre des statistiques, notamment du nombre de navires soumis à inspection, classés par catégorie (« par exemple: long cours ou cabotage, paquebots ou cargos, grande pêche ou pêche côtière »)³. Cette énumération a été supprimée par la commission compétente de la Conférence qui a précisé que « cette suppression n'a nullement pour but de marquer un désaccord de la commission avec l'énumération des types des navires indiqués par le BIT, mais au contraire de permettre éventuellement d'inclure plus facilement dans cet article d'autres types de bâtiments »⁴. Il est donc clair que le premier

¹ *La prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports*, Conférence technique maritime préparatoire (Gênes, 1969), rapport IV, pp. 9 et 83.

² *Principes généraux de l'inspection du travail des gens de mer*, Conférence internationale du Travail, 9^e session, 1926, Questionnaire II, pp. 37 et 45.

³ *Ibid.*, p. 42.

⁴ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 9^e session, 1926, p. 588.

instrument de l'OIT portant directement sur des questions touchant à la sécurité des gens de mer visait également les navires de pêche.

7. Les rapports préparatoires en vue de l'adoption de la convention n° 134 et de la recommandation (n° 142) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970, se réfèrent aussi à diverses reprises aux navires de pêche.

8. Ainsi, le rapport initial soumis à la Conférence technique maritime préparatoire mentionne le Recueil des directives pratiques de sécurité et d'hygiène pour les patrons et les équipages des navires de pêche, établi en commun par la FAO, le BIT et l'OMCI, et dont il est indiqué qu'une bonne partie des dispositions sont également applicables aux marins de la marine marchande¹. Le rapport se réfère également à la déclaration du gouvernement du Maroc au sujet de la fréquence des accidents à bord des bateaux de pêche² et au Manuel des méthodes de sécurité applicables à bord des navires, à l'usage des pêcheurs de la flotte de pêche de la Nouvelle-Angleterre, publié par le ministère du Travail des Etats-Unis³. Le rapport indique par ailleurs que les statistiques d'accidents fournies par le gouvernement français ne couvrent pas l'industrie de la pêche et qu'en République fédérale d'Allemagne de telles statistiques, compte tenu des bateaux de pêche, sont publiées annuellement⁴. La grande diversité des statistiques disponibles a été citée comme une raison d'adopter un système nouveau et uniforme⁵.

9. Dans les observations concernant le projet de convention, le gouvernement des Etats-Unis a indiqué ce qui suit au sujet de l'article 1 :

De l'avis du gouvernement, la définition du terme « gens de mer » est très large et pourrait être aisément interprétée comme englobant d'autres catégories de personnes que celles qui sont affectées aux transports maritimes, les pêcheurs par exemple. Le gouvernement estime que les projets de convention et de recommandation ne sont pas destinés aux catégories de personnes qui utilisent les ressources de la mer et des fonds sous-marins (personnel affecté au forage de puits de pétrole, à la prospection ou à l'extraction de minéraux, pêcheurs, etc.). Indépendamment de l'utilité que pourrait avoir un instrument analogue pour cette dernière catégorie de personnes, il paraît indispensable de préciser davantage le champ d'application des projets soumis. Le gouvernement serait heureux de voir adopter une définition du terme « navire » semblable à celle qui figure dans la convention (n° 109) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1958. Il semble qu'une telle définition, ou une nouvelle définition précise de l'expression « gens de mer », excluant alors les dispositions facultatives du paragraphe 2 de cet article devrait être adoptée dès le début des délibérations, en raison des dispositions au sujet de la coopération internationale que contient l'instrument proposé.

Le Bureau a formulé les commentaires suivants à ce sujet :

La définition proposée est identique à celle qui a été utilisée dans un certain nombre d'autres instruments maritimes internationaux, comme la convention n° 108, ou sous une forme légèrement différente, dans les conventions n°s 8, 9, 56, 70 et 71. Etant donné qu'un seul gouvernement a élevé une objection à ce sujet, l'article a été maintenu tel quel y compris son paragraphe 2, qui a pour but d'établir un système pour dissiper les doutes quant à l'applicabilité, à telle ou telle catégorie de personnes, de la convention proposée⁶.

10. A la lumière de ces remarques, il semble utile d'examiner la position adoptée par la Conférence au sujet des conventions antérieures sur l'emploi des gens de mer, quant à la question de leur applicabilité aux pêcheurs. Dans le cas de certaines conventions plus anciennes qui sont applicables aux navires affectés à la navigation maritime, la Conférence avait décidé, sans y inclure des dispositions expresses à ce sujet, qu'elles ne couvraient pas

¹ *La prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports*, op. cit., rapport IV, p. 10.

² *Ibid.*, p. 42.

³ *Ibid.*, p. 52.

⁴ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ *La prévention des accidents à bord des navires en mer et dans les ports*, Conférence internationale du Travail, 55^e session (maritime), 1970, rapport V (2), pp. 6-7.

les bateaux de pêche¹. Une série d'autres conventions, qui s'appliquent soit aux navires de mer soit aux navires de mer affectés pour des fins commerciales au transport de marchandises ou de passagers, excluent d'une façon expresse les navires affectés à la pêche² ou permettent l'exclusion des pêcheurs ou de certaines catégories de pêcheurs³. Une convention prévoit son application aux navires affectés à la navigation maritime ou à la pêche maritime⁴. Dans le cas de la convention (n° 53) sur les brevets de capacité des officiers, 1936, qui s'applique aux navires affectés à la navigation maritime, il a été décidé, lors de la discussion de ce texte par la commission compétente de la Conférence, que les bateaux de pêche en général devraient être compris dans son champ d'application. Cette décision « a été basée avant tout sur la considération des risques résultant pour l'ensemble des navires du fait que sur les bateaux de pêche ne se trouve pas toujours un personnel présentant les garanties d'une capacité professionnelle suffisante et sur la nécessité de prendre les mesures voulues pour éviter ces risques »⁵. L'applicabilité de la convention n° 53 aux bateaux de pêche a été rappelée lors de l'adoption de la convention (n° 125) sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966⁶. De ce qui précède, il semble permis de conclure que, dans l'absence de dispositions ou de décisions expresses prévoyant ou permettant l'exclusion des bateaux de pêche, les conventions, dont le champ d'application est défini comme couvrant des navires affectés à la navigation maritime, doivent être considérées comme applicables aux bateaux de pêche, particulièrement lorsque les problèmes traités intéressent autant ce secteur de l'emploi maritime.

11. Comme il a été indiqué plus haut, au cours des travaux préparatoires concernant la question de la prévention des accidents des gens de mer, il a été fait référence à diverses reprises à la situation des personnes employées à bord des navires de pêche, ce qui tend à démontrer que cet aspect n'était pas exclu de la question examinée par la Conférence. Les arguments invoqués dans le cas de la convention n° 53 — à savoir les considérations de sécurité — pour conclure que la référence aux navires affectés à la navigation maritime vise aussi les navires de pêche sont également valables dans le cas de la convention n° 134. Il est en outre significatif que l'autre convention adoptée à la 55^e session de la Conférence — il s'agit de la convention (n° 133) sur le logement des équipages, 1970 — comporte une exclusion expresse des navires de pêche. Si la Conférence avait voulu envisager la possibilité d'exclure les bateaux de pêche du champ d'application de la convention n° 134, on aurait pu s'attendre à ce que ce dernier instrument comporte également une disposition expresse en ce sens.

12. Cela étant, il reste toutefois la question de savoir si, aux termes de l'article 1, paragraphe 2, de la convention, les pêcheurs constituent une catégorie de personnes dont la qualité de « gens de mer » pourrait soulever un doute. Au premier abord, il ne semble pas y avoir de raison de mettre en question cette qualité. Il y a lieu toutefois de considérer les travaux préparatoires qui ont conduit à l'adoption de cette disposition de la convention.

¹ C'est le cas de la convention (n° 7) sur l'âge minimum (travail maritime), 1920; convention (n° 8) sur les indemnités de chômage (naufrage), 1920; convention (n° 9) sur le placement des marins, 1920; convention (n° 15) sur l'âge minimum (soutiers et chauffeurs), 1921, et convention (n° 16) sur l'examen médical des jeunes gens (travail maritime), 1921. Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 2^e session, Gênes, 1920, pp. 40-41, et *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 3^e session, Genève, 1921, p. 868.

² Convention (n° 22) sur le contrat d'engagement des marins, 1926; convention (n° 23) sur le rapatriement des marins, 1926; convention (n° 54) des congés payés des marins, 1936; convention (n° 57) sur la durée du travail à bord et effectifs, 1936; convention (n° 72) des congés payés des marins, 1946; convention (n° 73) sur l'examen des gens de mer, 1946; convention (n° 75) sur le logement des équipages, 1946; convention (n° 76) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946; convention (n° 91) des congés payés des marins (révisée), 1949; convention (n° 92) sur le logement des équipages (révisée), 1949; convention (n° 93) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1949; convention (n° 109) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1958, et convention (n° 133) sur le logement des équipages, 1970.

³ Convention (n° 55) sur les obligations de l'armateur en cas de maladie ou d'accident des gens de mer, 1936; convention (n° 70) sur la sécurité sociale des gens de mer, 1946, et convention (n° 71) sur les pensions des gens de mer, 1946.

⁴ Convention (n° 56) sur l'assurance-maladie des gens de mer, 1936.

⁵ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 13^e session, 1929, pp. 422-423; voir également pp. 113 et 123.

⁶ Voir *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 50^e session, 1966, p. 699.

13. Les dispositions de l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 134 sont reprises de la convention n° 108¹. Le projet de texte pour cette dernière convention prévoyait à l'origine la possibilité d'exclure certaines catégories de personnes, notamment celles employées à bord des bateaux de pêche². Les dispositions en question ont été remplacées au cours de la discussion par la Conférence technique maritime préparatoire et, sur la proposition des représentants des gens de mer, par une disposition « laissant le soin aux autorités compétentes de chaque pays de déterminer, après consultation des organisations d'armateurs et des gens de mer intéressées, les catégories de personnes qui seraient considérées comme marins *bona fide* et qui pourront recevoir une pièce d'identité des gens de mer »³. Cette disposition visait à habiliter les autorités compétentes de chaque pays à déterminer, après consultation des organisations d'armateurs et de gens de mer intéressées, les catégories de personnes qui seraient considérées comme marins aux fins de la convention. Dans ses commentaires sur ce texte, le Bureau faisait remarquer qu'il semblait exister une contradiction entre les deux paragraphes de l'article 1, car « le premier de ces deux paragraphes ne paraissait apporter aucune restriction au champ d'application de la convention, tandis que le deuxième semblait laisser entièrement cette question à la discrétion des autorités compétentes ». Pour concilier ces dispositions, par une formule qui serait en même temps conforme aux intentions de la Conférence technique maritime préparatoire, le Bureau proposait une nouvelle rédaction du paragraphe 2, qui limitait son application aux cas où il existerait un doute quant à la question de savoir si certaines catégories de personnes doivent être considérées comme des gens de mer aux fins de la convention⁴. C'est cette formule qui a été retenue dans le texte final de la convention n° 108, et ensuite reprise dans la convention n° 134.

14. La question de l'application de la convention n° 108 aux pêcheurs a été soulevée par le gouvernement du Royaume-Uni. Dans un mémorandum communiqué à ce gouvernement en 1962, le Bureau a exprimé l'avis suivant au sujet de l'article 1, paragraphe 2, de cette convention :

Il apparaît qu'aux termes du paragraphe 2 de cet article il appartient à l'autorité compétente, avec la consultation des organisations intéressées d'armateurs et de gens de mer, de délimiter le sens qui peut être donné, de bonne foi, à l'expression « gens de mer » aux fins de la convention.

Le Bureau a fait ressortir que rien n'indique que l'intention des auteurs de l'amendement mentionné au paragraphe précédent visait à déterminer le champ d'application de la convention avec moins de souplesse que le projet initial qui avait prévu la possibilité d'exclure certaines catégories, y compris les personnes employées à bord des bateaux de pêche; le principal objet de cet amendement semble avoir été de donner aux organisations d'armateurs et de gens de mer la possibilité d'exprimer leur avis en la matière. Dans ces conditions, le Bureau a estimé que :

L'autorité compétente, habilitée à déterminer, après consultation des organisations d'armateurs et de gens de mer intéressées, si certaines catégories de personnes doivent être considérées comme gens de mer aux fins de la convention, peut, après une telle consultation, user de son pouvoir d'appréciation en ce domaine pour décider que les pêcheurs, en raison du caractère spécial de leur emploi, ne doivent pas être considérés comme gens de mer aux fins de la convention sur les pièces d'identité des gens de mer, 1958⁵.

15. Deux points méritent d'être relevés au sujet de l'avis du Bureau mentionné ci-dessus. En premier lieu, il souligne que les décisions visant à délimiter le champ d'application de la convention doivent être prises de *bonne foi*⁶. D'autre part, il est indiqué que c'est *en raison*

¹ *La prévention des accidents du travail à bord des navires en mer et dans les ports*, Conférence internationale du Travail, 55^e session, 1970, rapport V (1), p. 20.

² *Reconnaissance réciproque ou internationale d'une carte d'identité nationale pour les gens de mer*, Conférence internationale du Travail, 41^e session, 1958, rapport VII, pp. 3 et 6-7.

³ *Ibid.*, p. 8.

⁴ *Ibid.*, pp. 19-20.

⁵ BIT: *Bulletin officiel*, juillet 1963, pp. 500-501.

⁶ Les avis donnés par le Bureau ont toujours insisté sur la nécessité d'exercer de bonne foi les pouvoirs d'appréciation donnés aux autorités nationales par les conventions de l'OIT; voir par exemple, outre l'avis portant sur la convention n° 108, le *Bulletin officiel*: vol. XLII, 1959, n° 7, p. 414, paragr. 27; vol. XLIII, 1960, n° 7, p. 595, paragr. 17; vol. XLIX, 1966, n° 3, pp. 419-420, paragr. 9, 10, et vol. LIII, 1970, n° 4, p. 404, paragr. 12.

du caractère spécial de leur emploi que les pêcheurs peuvent ne pas être considérés comme gens de mer aux fins de la convention n° 108. S'il est vrai que l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 108 et la disposition correspondante de la convention n° 134 laissent un certain pouvoir d'appréciation aux autorités nationales, les décisions qui pourront être prises en vertu de ces dispositions ne seront pas nécessairement les mêmes pour toutes les conventions qui comportent une telle clause. Il convient plutôt d'examiner si, eu égard à la matière et aux objectifs de chaque convention, la protection qu'elle prévoit peut être considérée comme suffisamment marginale pour un groupe professionnel donné, en raison du caractère spécial de leur emploi, pour susciter, de bonne foi, un doute quant à savoir si les personnes intéressées devraient ou non être couvertes par la convention.

16. Dans le cas de la convention n° 108, qui traite de la reconnaissance internationale ou réciproque de pièces d'identité de gens de mer, en vue de l'octroi du droit d'entrée (art. 6 de la convention), il se peut que, eu égard à la manière dont la pêche se pratique dans un pays donné, le besoin de bénéficier du droit d'entrée dans le territoire d'autres pays n'existe pas ou ne se présente que rarement, de sorte qu'il puisse y avoir un doute réel quant à la nécessité de délivrer aux pêcheurs des pièces d'identité. Cela semble être la raison pour laquelle il était prévu à l'origine de permettre l'exclusion des pêcheurs du champ d'application de la convention n° 108, lorsque cela était estimé nécessaire. De même, une telle situation pourrait justifier une décision éventuelle de l'autorité nationale, prise en vertu du présent article 1, paragraphe 2, de la convention n° 108, de ne pas étendre l'application de la convention aux pêcheurs.

17. Dans le cas de la convention n° 134, la situation apparaît comme tout à fait différente. Les dispositions de fond de la convention traitent des questions suivantes: notification des accidents, enquêtes sur leurs causes, statistiques (art. 2); recherches sur l'évolution générale en matière d'accidents et sur les risques (art. 3); dispositions à prendre pour la prévention des accidents (art. 4); définition des responsabilités quant à l'observation de ces dispositions (art. 5); inspection et application des dispositions sur la prévention des accidents (art. 6); nomination de représentants de l'équipage responsables de la prévention des accidents (art. 7); collaboration tripartite dans les programmes de prévention des accidents (art. 8); enseignement et formation (art. 9); mesures en vue d'uniformiser les dispositions pertinentes sur le plan international (art. 10). Toutes ces dispositions sont aussi valables pour les navires de pêche que pour tout autre type de navire. En fait, compte tenu des dimensions des bateaux, des opérations exécutées en mer et des conditions dans lesquelles de telles opérations doivent être exécutées, les risques d'accidents sont particulièrement sérieux dans la pêche maritime et les dispositions prévues par la convention n° 134 revêtent donc, pour ce secteur d'activités, une importance correspondante. Cela est vrai également des dispositions complémentaires prévues dans la recommandation (n° 142) sur la prévention des accidents (gens de mer), 1970.

18. En conséquence, si on peut concevoir des cas marginaux concernant certains types de navires de pêche — par exemple les bateaux normalement affectés à la pêche sportive ou de plaisance, qui sont exclus du champ d'application de la convention (n° 125) sur les brevets de capacité des pêcheurs, 1966 (art. 1 c)), et de la convention (n° 126) sur le logement à bord des bateaux de pêche, 1966, (art. 1, paragr. 5 a)) —, il serait difficile, eu égard aux considérations qui précèdent, d'estimer, de bonne foi, que la question de savoir si les pêcheurs doivent être considérés comme gens de mer aux fins de la convention (n° 134) sur la prévention des accidents (gens de mer) crée un doute de nature à justifier leur exclusion du champ de cette convention, en application de son article 1, paragraphe 2.

Définition des accidents du travail

19. La question posée par le gouvernement est de savoir quelle est la portée de l'expression « accident du travail » aux fins de l'article 1, paragraphe 3, et de l'article 2, paragraphe 4, de la convention, et si ces termes englobent les accidents de trajet survenus au travailleur qui se rend à son travail ou en revient.

20. Les dispositions pertinentes de la convention sont conçues dans les termes suivants :

Article 1, paragraphe 3

3. Aux fins de la présente convention, l'expression « accidents du travail » s'applique aux accidents dont sont victimes les gens de mer du fait ou à l'occasion de leur emploi.

Article 2, paragraphe 4

4. L'autorité compétente devra entreprendre une enquête sur les causes et les circonstances d'accidents du travail entraînant des pertes de vies humaines ou de graves lésions corporelles, ainsi que sur tous autres accidents spécifiés par la législation nationale.

21. On peut noter, en premier lieu, que le préambule de la convention n° 134 précise qu'elle vise la prévention des accidents *à bord* des navires en mer et dans les ports. La question inscrite à l'ordre du jour de la Conférence de même que le sujet traité par les rapports préparatoires étaient définis dans les mêmes termes. Cette optique est reflétée dans plusieurs dispositions de la convention, de la manière suivante:

- a) L'article 2, paragraphe 3, indique que les statistiques qui doivent être établies sur les accidents du travail des gens de mer devront « préciser dans quelle partie du navire, par exemple pont, machine ou locaux du service général — et en quel lieu, par exemple en mer ou dans un port — l'accident s'est produit ».
- b) L'article 4, paragraphe 3, énumère les points sur lesquels devront porter les dispositions pour la prévention des accidents: a) dispositions générales et dispositions de base; b) aspects structurels des navires; c) machines; d) mesures spéciales de sécurité au-dessus et au-dessous des ponts; e) matériel de chargement et de déchargement; f) prévention et extinction des incendies; g) ancres, chaînes et câbles; h) cargaisons dangereuses et lest; i) équipement individuel de protection. On peut constater que ces questions ont trait aux risques qui se produisent à bord ou aux alentours du navire.
- c) L'article 5, paragraphe 1, spécifie l'obligation qu'ont les armateurs, les gens de mer et les autres personnes intéressées d'observer les dispositions pour la prévention des accidents. Il s'agit donc de personnes ayant un rapport avec l'armement ou le fonctionnement des navires.
- d) La même remarque pourra être faite au sujet de l'article 8 qui prévoit des programmes de prévention des accidents du travail auxquels l'autorité compétente, les organismes intéressés, les armateurs et les organisations des gens de mer devront prendre une part active.

22. Il convient également de noter que, si l'article 1, paragraphe 3, se réfère « aux accidents dont sont victimes les gens de mer du fait ou à l'occasion de leur emploi », la convention ne traite pas de la réparation des accidents du travail (domaine dans lequel se pose le problème des accidents de trajet¹) mais porte sur les mesures concernant la prévention, la recherche et les statistiques relatives aux accidents². Les divers autorités, organismes et personnes mentionnés dans la convention comme étant responsables ou devant être associés à sa mise en œuvre — inspection maritime et autres autorités de contrôle, armateurs et gens de mer — ne disposent pas, en leur capacité propre, de moyens pour prévenir ou s'occuper d'accidents qui pourraient survenir à un travailleur se rendant à son travail ou en revenant, à moins que de tels accidents ne se produisent aux alentours des navires et du fait du navire et de son équipement (par exemple moyens d'accès à bord, ancres, chaînes et câbles, etc.). Il semble donc qu'on est en droit de conclure qu'excepté dans cette mesure limitée les dispositions de la convention ne visent pas les accidents de trajet survenus à un travailleur qui se rend à son travail ou en revient.

¹ Voir à ce sujet la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents et de maladies du travail (art. 7) et la recommandation (n° 121) sur la même question (paragr. 5 c)).

² La prévention des accidents du travail à bord des navires en mer et dans les ports, *op. cit.*, rapport V (2), pp. 4-5.

23. Un autre point mérite d'être noté en ce qui concerne la définition des accidents du travail. Avant l'inclusion de l'article 1, paragraphe 3, dans le projet de convention, un gouvernement a fait remarquer qu'on ne voit pas très bien si la convention doit s'appliquer à tout accident à bord ou si elle se limite aux accidents du travail, au sens strict du terme, et qu'il faudrait donc déterminer avec précision si elle est destinée à englober aussi bien les accidents qui se produisent pendant les loisirs que ceux qui sont en rapport avec l'accomplissement du travail. Dans ses commentaires, le Bureau a relevé que, dans une convention qui traite de la prévention et non de la responsabilité des accidents, il est difficile d'établir une distinction, dans le cadre de l'emploi à bord des navires, entre les accidents qui se produisent durant le travail et ceux qui surviennent pendant les loisirs ¹. La définition contenue dans le présent paragraphe 3 de l'article 1 a été ajoutée par la commission compétente de la Conférence sans que cette question ait fait l'objet d'autres discussions lors de l'adoption de la convention.

11 juin 1973.

¹ *La prévention des accidents du travail à bord des navires en mer et dans les ports, op. cit.*, rapport V, (2), pp. 4 et 6.