

09635/1

BULLETIN OFFICIEL

Vol. LX, 1977



Série A, n° 4

SOMMAIRE

Informations

	Pages
Deux cent deuxième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 1 ^{er} -4 mars 1977)	187
Deux cent troisième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 26 et 27 mai et 23 juin 1977)	206
Principales réunions consultatives et autres réunions	230
Mesures officielles prises à l'égard des décisions de la Conférence internationale du Travail:	
Ratifications de conventions internationales du travail et déclarations concernant l'application de conventions aux territoires non métropolitains	233

Documents

Commission consultative des employés et des travailleurs intellectuels (7 ^e session, Genève, 17-27 septembre 1974): conclusions et résolutions adoptées	236
Commission du travail dans les plantations (7 ^e session, Genève, 8-16 décembre 1976): conclusions et résolutions adoptées	254
Commission du bâtiment, du génie civil et des travaux publics (9 ^e session, Genève, 12-20 janvier 1977): conclusions et résolutions adoptées	269
Réunion paritaire sur les conditions de travail et d'emploi dans les services des postes et télécommunications (Genève, 8-16 mars 1977): résolution et conclusions adoptées	288
Protocole d'entente concernant la coopération entre l'Organisation internationale du Travail et le Programme des Nations Unies pour l'environnement	293
Interprétation de décisions de la Conférence internationale du Travail	298

Publications et documents du Bureau

En vue de fournir aux lecteurs attirés du *Bulletin officiel* des informations complètes et à jour sur les publications et documents du Bureau, le BIT leur envoie à titre gracieux la liste « ILO Publications » qui paraît tous les trimestres. Ces publications et documents sont en vente à: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH 1211 Genève 22, où l'on peut se procurer également le catalogue général des publications du BIT.

L'index général pour 1977 sera imprimé séparément et distribué avec le numéro 1 de la série A du Bulletin officiel, vol. LXI, 1978.

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 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° 121) SUR LES PRESTATIONS EN CAS D'ACCIDENTS DU TRAVAIL ET DE MALADIES PROFESSIONNELLES, 1964

(Article 18, paragraphe 1)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

(Traduction)

1. Le ministère norvégien des Affaires sociales a demandé l'avis du Bureau international du Travail concernant certaines dispositions de l'article 18, paragraphe 1, de la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964.

2. La disposition pertinente de l'article 18 de la convention n° 121 est rédigée comme suit:

1. En cas de décès du soutien de famille, la prestation en espèces garantie à la veuve, selon ce qui est prescrit par la législation nationale... sera un paiement périodique calculé conformément aux dispositions soit de l'article 19, soit de l'article 20.

3. Le ministère des Affaires sociales indique que, selon la loi sur l'assurance nationale, la veuve n'a pas, au décès du soutien de famille, de droit inconditionnel à la pension de veuve. Si l'on peut s'attendre à ce que les gains provenant de son travail dépassent les 50 pour cent de la pension de base, sa pension sera réduite d'un montant égal à 40 pour cent des gains en excédent. En conséquence, le ministère pose la question de savoir si l'article 18, paragraphe 1, exige que la veuve ait un droit absolu à une pension; si c'était le cas, les dispositions de la loi sur l'assurance nationale concernant la réduction de la pension sur la base des gains de la veuve seraient en contradiction avec l'article 18, paragraphe 1, de la convention.

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 des indications permettant de préciser le sens de dispositions particulières 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 d'apprécier si la législation et la pratique nationales sont ou non conformes aux normes établies par la convention internationale du travail considérée — sous réserve, en cas de ratification de la convention, des procédures instituées par l'Organisation internationale du Travail pour l'examen sur le plan international des rapports relatifs à l'application des conventions ratifiées.

5. La demande du ministère norvégien des Affaires sociales soulève deux questions:
a) l'article 18, paragraphe 1, de la convention confère-t-il aux veuves un droit inconditionnel à une prestation ?

b) Si ce n'est pas le cas, les termes de la convention autorisent-ils le versement d'une prestation réduite, ou les seules possibilités prévues par les dispositions de la convention sont-elles soit l'allocation, soit le refus d'une pension dont le montant atteint le niveau prescrit par l'article 19 ou par l'article 20 ?

6. En ce qui concerne le premier point, il convient de noter que l'article 18, paragraphe 1 garantit à la veuve une prestation en espèces « selon ce qui est prescrit », précision qui n'est pas reprise en ce qui concerne le veuf invalide et à charge ou les enfants à charge. Il semble donc clair que la convention envisage la possibilité pour la législation nationale d'imposer des conditions à l'allocation de prestations pour une veuve.

7. Les travaux préparatoires en vue de l'adoption de la convention mettent en lumière le genre de conditions que la Conférence envisageait. Les conclusions proposées sur la base des réponses au questionnaire du Bureau¹ prévoyaient qu'une pension serait versée à la veuve qui a à sa charge un enfant du défunt, qui n'est pas apte à exercer une activité professionnelle quelconque, ou qui a atteint l'âge prescrit auquel on estime qu'elle est incapable de subvenir à ses propres besoins. La discussion de cette question au sein de la commission compétente de la Conférence aboutit à l'adoption de conclusions selon lesquelles la prestation en espèces ne serait versée qu'à la veuve à charge². A la seconde discussion, un amendement proposé par un membre gouvernemental tendait à la suppression du terme « à charge » en même temps qu'à la reconnaissance du droit de l'autorité nationale de prescrire les conditions dans lesquelles la veuve peut prétendre aux prestations. Cette proposition visait les cas où il est clairement constaté qu'il n'existe aucune justification sociale ni aucune nécessité d'accorder de telles prestations, et apportait une solution à la définition de la veuve, en précisant qu'il s'agissait de l'épouse survivante qui ne s'est pas remariée. Cette proposition fut adoptée à l'unanimité³.

8. Les travaux préparatoires indiquent donc que les termes « veuve selon ce qui est prescrit » visaient à préciser qu'une veuve n'a pas un droit inconditionnel à une prestation et qu'en prescrivant les conditions de son droit aux prestations, on peut tenir compte non seulement du fait qu'elle était à la charge du soutien de famille, mais également de sa situation actuelle.

9. En conséquence, il devient nécessaire de traiter la deuxième question posée dans le paragraphe 5 ci-dessus, à savoir s'il est compatible avec la convention de réduire plutôt que de refuser la prestation aux veuves capables de gagner un salaire. Ni les termes de la convention, ni les travaux préparatoires ne fournissent de réponse claire à cette question. L'article 18, paragraphe 1, prévoit seulement que la prestation doit être calculée de manière à remplir les exigences soit de l'article 19, soit de l'article 20.

10. A la lumière des discussions qui ont conduit à l'adoption de l'article 18, paragraphe 1, on peut considérer que les exigences de la convention sont remplies, si des prestations en espèces, calculées conformément à l'article 19 ou à l'article 20, sont octroyées aux veuves selon ce qui est prescrit par la législation nationale, à la lumière de considérations relatives à la nécessité et à la justification sociale dont il est question au paragraphe 7 ci-dessus. Puisque la convention autorise le refus des prestations à d'autres catégories de veuves (comme celles qui sont capables de subvenir à leurs besoins), il semblerait qu'on peut en déduire également que la convention permet le versement d'une prestation réduite à ces veuves. La convention confère ainsi aux autorités nationales un certain pouvoir discrétionnaire pour déterminer les conditions régissant le versement de prestations aux veuves; ces autorités, cependant — ainsi qu'il en est généralement le cas lorsque de tels pouvoirs sont conférés aux autorités nationales par des conventions internationales⁴ —, devraient agir de bonne foi en tenant compte de l'objectif visé par la disposition en question.

26 juillet 1976.

¹ BIT: *Prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963, rapport VII (2), p. 238.

² BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 47^e session, 1963, p. 670.

³ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 48^e session, 1964, p. 768.

⁴ Voir par exemple le mémorandum antérieur du Bureau international du Travail publié dans le *Bulletin officiel*, vol. LIII, 1970, n° 4, p. 404, paragr. 12.

CONVENTION (N° 143) SUR LES TRAVAILLEURS MIGRANTS
(DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES), 1975
(Article 9, paragraphe 1)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
(Traduction)

1. Par une lettre du 19 mai 1976, le gouvernement suédois a demandé au Bureau international du Travail un avis sur la compatibilité de certaines dispositions de la loi sur l'assurance publique du 25 mai 1962 avec l'article 9, paragraphe 1, de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.

2. L'article 9, paragraphe 1, de la convention n° 143 est rédigé dans les termes suivants :

1. Sans porter préjudice aux mesures destinées à contrôler les mouvements migratoires aux fins d'emploi en assurant que les travailleurs migrants entrent sur le territoire national et y sont employés en conformité avec la législation pertinente, le travailleur migrant doit, dans les cas où cette législation n'a pas été respectée, et dans lesquels sa situation ne peut être régularisée, bénéficier pour lui-même et pour sa famille de l'égalité de traitement en ce qui concerne les droits découlant d'emplois antérieurs en matière de rémunération, de sécurité sociale et autres avantages.

3. La demande du gouvernement suédois porte sur le droit des travailleurs immigrés clandestins, au sens de l'article 9 de la convention, à des prestations de sécurité sociale en particulier sous forme de prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, selon le régime suédois des pensions complémentaires. Ce régime prévoit que le droit à une pension complémentaire est basé sur les revenus des activités lucratives de la personne assurée. Le gouvernement signale que la législation sur les pensions complémentaires ne comporte pas de dispositions visant à priver les catégories de travailleurs dont il est question de leurs droits à pension en raison de l'illégalité de leur séjour ou de leur emploi dans le pays. Mais l'exercice de ces droits est fondé sur l'enregistrement des revenus annuels, ce qui implique que le travailleur intéressé remplisse sa déclaration d'impôts et la remette aux autorités fiscales. Cela vaut également pour les citoyens suédois. Toutefois, selon le gouvernement, on peut penser que les immigrés clandestins tendent à s'abstenir de remettre une déclaration d'impôts aux autorités fiscales pour éviter le risque d'être découverts et éventuellement expulsés. De la sorte, le travailleur immigré, par sa propre inaction, empêche la constitution de son droit à la pension. La législation ne comporte pas de disposition permettant de remédier à cette situation dans une phase ultérieure, par exemple au moment de présenter une demande de pension. Le gouvernement déclare en outre qu'une situation analogue peut se présenter en relation avec l'assurance-maladie. Selon la législation suédoise, toutes les personnes résidant dans le pays sont couvertes par l'assurance-maladie, indépendamment de leur situation d'emploi, bien que le montant des prestations journalières en espèces soit lié au revenu des activités lucratives. Si un travailleur immigré clandestin omet de se faire enregistrer comme résident, son assujettissement à l'assurance-maladie peut en être affecté. Selon le gouvernement, les deux cas cités présentent donc un élément commun, à savoir que l'absence d'assujettissement à l'assurance n'est pas une conséquence de l'illégalité du séjour ou de l'emploi dans le pays, mais bien du défaut, d'ailleurs compréhensible, du travailleur immigré de remettre une déclaration d'impôts aux autorités fiscales, ou de se faire enregistrer officiellement comme résident. Le gouvernement ajoute que, du point de vue légal, l'assujettissement à l'assurance n'est pas directement lié à une situation d'emploi spécifique ou au paiement d'une cotisation. Enfin, en ce qui concerne les dispositions de l'article 9, paragraphe 1, sur l'égalité de traitement, le gouvernement souligne qu'un citoyen suédois dans une situation similaire encourrait les mêmes conséquences.

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 compatible ou non 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 des indications permettant de préciser le sens de dispositions particulières 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 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. L'article 9, paragraphe 1, de la convention n° 143 porte sur la question de l'égalité de traitement entre les travailleurs immigrés clandestins et les nationaux du pays considéré en ce qui concerne, entre autres, les prestations de sécurité sociale résultant d'un emploi antérieur. Dans le cas particulier, les prestations en question sont les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants prévues par le régime suédois des pensions complémentaires et les allocations de maladie prévues par le régime national des assurances-maladie. Pour établir la compatibilité de la situation suédoise, telle qu'elle est décrite par le gouvernement dans le paragraphe 3 ci-dessus, avec les dispositions citées de la convention, il est nécessaire de déterminer d'abord si les prestations en cause sont des prestations découlant d'un emploi antérieur. Si cela devait être le cas, il serait nécessaire de déterminer si, en ce qui concerne ces prestations, les catégories de travailleurs intéressées bénéficient de l'égalité de traitement.

6. Le droit des non-nationaux à des prestations en vertu du régime des pensions complémentaires, en Suède, est fondé sur la résidence dans le pays et sur le revenu d'un emploi rémunéré. Les prestations accordées en vertu de ce régime peuvent donc être considérées comme « découlant de l'emploi ». Toutefois, l'exercice effectif du droit à ces prestations implique que le revenu de l'emploi soit notifié aux autorités intéressées, normalement au moyen d'une déclaration d'impôts dûment remplie, faute de quoi il n'existe aucune base formelle sur laquelle le montant de la prestation pourrait être calculé. Le gouvernement a souligné en outre que la perte du droit aux prestations dans ces circonstances serait la même pour les nationaux que pour les travailleurs migrants. Le Bureau estime utile de souligner qu'une telle perte du droit aux prestations n'est nullement hypothétique. Au contraire, il est assez fréquent que certaines catégories de travailleurs comme, par exemple, les nettoyeurs à temps partiel n'aient aucun droit à des pensions liées au revenu lorsque, pour des raisons, éventuellement mais pas nécessairement différentes de celles des travailleurs migrants, ils décident de ne pas observer l'obligation légale de remplir leur déclaration d'impôts. Il semblerait donc possible de conclure que la situation décrite par le gouvernement en ce qui concerne le droit des travailleurs immigrés clandestins à des prestations en vertu du régime des pensions complémentaires n'est pas en contradiction avec l'article 9, paragraphe 1, de la convention n° 143.

7. Selon la loi sur l'assurance publique, l'assurance-maladie couvre aussi bien les nationaux suédois que les non-nationaux résidant en Suède. Il s'agit là de la seule exigence légale pour l'assujettissement à l'assurance; il est donc douteux que les prestations journalières de maladie, sous le régime de l'assurance-maladie, puissent être considérées comme des prestations « découlant d'un emploi antérieur », même si le montant de ces prestations journalières est fixé en tenant compte des revenus d'un emploi rémunéré. En outre, dans ce cas également, le calcul du montant des prestations en rapport avec un revenu antérieur implique que ce revenu est connu des autorités intéressées. Lorsque cela n'est pas le cas, en l'absence d'une déclaration d'impôts dûment remplie, le versement des prestations est impossible aussi bien pour les nationaux suédois que pour les travailleurs migrants. La situation est donc semblable à celle qui a été décrite dans le paragraphe précédent en ce qui concerne les prestations sous le régime des pensions complémentaires, la perte du droit aux prestations résultant non pas de pratiques discriminatoires, mais du défaut de remplir une exigence légale de caractère général. Le Bureau considère que la perte du droit aux prestations, dans ces circonstances, n'est pas en contradiction avec l'article 9, paragraphe 1, de la convention.

27 juillet 1976.