

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

VOLUME LXII
SÉRIE A
1979



9635/3

BULLETIN OFFICIEL

Vol. LXII, 1979



Série A, n° 3

SOMMAIRE

Informations

Pages

Deux cent neuvième session du Conseil d'administration (Genève, 27 février-2 mars 1979)	125
Deux cent dixième session du Conseil d'administration (Genève, 31 mai-1 ^{er} juin et 28 juin 1979)	139
Principales réunions consultatives et autres réunions	159
Mesures officielles prises à l'égard de décisions de la Conférence internationale du Travail: Ratifications de conventions internationales du travail et déclarations concernant l'appli- cation de conventions aux territoires non métropolitains	161

Documents

Interprétation de décisions de la Conférence	165
Deuxième Réunion technique tripartite pour les industries des produits alimentaires et des boissons (Genève, 17-26 octobre 1978): Conclusions et résolutions adoptées	169
Commission des conditions de travail dans l'industrie de la pêche (Genève, 21-30 novembre 1978): Conclusions et résolutions adoptées	182

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 1979 sera imprimé séparément et distribué avec le numéro 1 de 1980 du Bulletin officiel (série A)

DOCUMENTS

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 de 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 dispositions l'autorisant à interpréter les décisions de la Conférence internationale du Travail.

CONVENTION (N° 143) SUR LES TRAVAILLEURS MIGRANTS (DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES), 1975

(Article 8, paragraphe 2, article 10, article 14 a) et c)

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales de la République fédérale d'Allemagne a demandé l'avis du Bureau international du Travail sur la portée de certaines dispositions de la convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, en vue de déterminer si certaines dispositions de la législation nationale peuvent être considérées comme conformes aux exigences de cette convention.

2. 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 aux gouvernements intéressés 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.

3. Les questions soulevées par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales portent sur l'article 8, paragraphe 2, l'article 10 et l'article 14, alinéas *a*) et *c*), de la convention.

Article 8, paragraphe 2, de la convention

4. L'article 8 de la convention est rédigé de la manière suivante :

1. A la condition qu'il ait résidé légalement dans le pays aux fins d'emploi, le travailleur migrant ne pourra pas être considéré en situation illégale ou irrégulière du fait même de la perte de son emploi, laquelle ne doit pas entraîner par elle-même le retrait de son autorisation de séjour ou, le cas échéant, de son permis de travail.

2. Il devra, en conséquence, bénéficier d'un traitement égal à celui des nationaux, spécialement en ce qui concerne les garanties relatives à la sécurité de l'emploi, le reclassement, les travaux de secours et la réadaptation.

5. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales indique qu'en vertu de la législation un travailleur étranger doit, pour prendre un emploi, obtenir un permis de travail qui est délivré à la lumière de la situation et des tendances du marché de l'emploi. Cette restriction ne cesse que lorsque le travailleur étranger a été employé légalement et sans interruption sur le territoire fédéral pendant les cinq années précédant la date à laquelle le permis demandé doit prendre effet. Si, pendant cette période, un travailleur étranger perd l'emploi pour lequel un permis de travail lui avait été délivré, un permis pour prendre un autre emploi ne pourra donc être délivré qu'après examen de la situation et des tendances du marché du travail, compte tenu des circonstances de chaque cas d'espèce. Les travailleurs nationaux et les travailleurs étrangers qui leur sont assimilés bénéficient d'un droit de priorité légale en matière d'emploi. Le ministère du Travail ajoute que cette politique ne saurait être abandonnée en raison notamment de la situation du marché de l'emploi.

6. Le paragraphe 2 de l'article 8 de la convention ne saurait être examiné indépendamment du premier paragraphe de cet article. En vertu du paragraphe 1, le fait qu'un travailleur migrant perde son emploi ne doit pas avoir pour effet de le mettre en situation illégale ou irrégulière. C'est dans ce but qu'il est précisé que la perte de l'emploi « ne doit pas entraîner par elle-même le retrait de son autorisation de séjour ou, le cas échéant, de son permis de travail ». Cet article fut discuté pour la première fois par la commission compétente de la 60^e session de la Conférence (1975), sur proposition des membres travailleurs de la Finlande et de la Suède dont l'objectif principal était de « protéger le travailleur migrant, entré légalement dans le pays d'emploi, contre les mesures, en particulier conjoncturelles, qui pourraient faire de lui, d'un jour à l'autre, un immigrant illégal »¹.

7. Quant au paragraphe 2 de l'article 8, il confère à un travailleur migrant se trouvant dans la situation prévue au paragraphe 1 le droit à un traitement égal en ce qui concerne spécialement les garanties relatives à la sécurité de l'emploi, le reclassement, les travaux de secours et la réadaptation. La portée de ce paragraphe requiert pourtant certaines précisions que les travaux préparatoires ne permettent pas d'apporter, étant donné qu'il a été adopté pratiquement sans discussion. L'on s'efforcera toutefois de dégager certaines considérations du contexte général de cette disposition. En premier lieu, il convient de noter que cette disposition figure dans la partie I de la convention, qui traite des migrations dans des conditions abusives, et non pas à sa partie II, qui traite de la politique nationale devant être adoptée et appliquée en matière d'égalité de chances et de traitement. Cette distinction est importante du fait qu'en vertu de l'article 16 de la convention, la ratification de la convention peut être limitée à l'une ou l'autre de ces parties. En outre, l'utilisation des mots « en conséquence » semble indiquer que le paragraphe 2 de l'article 8 ne constitue pas une fin en soi mais un moyen pour réaliser l'objectif poursuivi par le paragraphe 1. En d'autres termes, si les garanties prévues par le paragraphe 2 doivent faciliter le rétablissement de la situation antérieure du travailleur migrant qui a perdu son emploi, elles ne sauraient avoir pour effet de lui procurer plus de droits qu'il n'en détenait à l'origine ni de le mettre dans une situation privilégiée par rapport à d'autres travailleurs migrants qui n'ont pas perdu leur emploi et demeurent soumis aux conditions fixées par leur permis. Il serait également difficile de concevoir qu'une disposition figurant dans la partie de la convention traitant de la protection des travailleurs migrants contre des abus accorderait des facilités plus larges en matière d'accès à l'emploi que la partie de la convention consacrée à l'égalité de chances et de traitement et qui permet, comme on le verra ci-dessous, de limiter le libre choix de l'emploi pendant une certaine période. C'est dans ce cadre qu'il convient d'analyser l'incidence des réglementations nationales en matière d'autorisation de séjour et de permis de travail. Deux constatations principales s'imposent à cet égard.

8. D'une part, le droit à un traitement égal dont le travailleur migrant doit bénéficier en cas de perte de son emploi demeure soumis à la durée de son autorisation de séjour ou de son permis de travail. Dans la pratique, cela signifie que, par exemple en matière de recyclage, le travailleur migrant ayant perdu son emploi ne pourra prétendre à recevoir une nouvelle formation si celle-ci doit se prolonger au-delà de la durée de l'autorisation de séjour

¹ BIT: *Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 60^e session, 1975, p. 681, paragr. 45.

ou du permis de travail. Il en sera de même en matière de reclassement, si la perte de l'emploi intervient à l'époque où l'autorisation de résidence vient à échéance.

9. D'autre part, les garanties dont doit bénéficier le travailleur migrant en cas de perte de son emploi peuvent être soumises aux conditions et limitations contenues dans le permis de travail, celles-ci ne devant toutefois pas faire obstacle à la réalisation de l'objectif prévu par le paragraphe 1 de l'article 8. Ainsi, lorsque le permis de travail n'a été délivré originairement à un travailleur migrant que pour une catégorie particulière d'emplois, l'égalité de traitement en matière de reclassement dont le travailleur devra bénéficier en vertu du paragraphe 2 de cet article ne portera que sur cette catégorie d'emplois.

10. Les considérations énoncées au paragraphe précédent présupposent que le travailleur conserve son permis de travail après la perte de son emploi. Par contre, lorsque seule l'autorisation de séjour demeure valable, il semblerait que l'égalité de traitement prévue au paragraphe 2 de l'article 8 de la convention ne puisse faire l'objet de limitations autres que celles envisagées au paragraphe 8 ci-dessus. En conséquence, une législation, selon laquelle les permis de travail peuvent être refusés aux travailleurs migrants ayant perdu leur emploi en fonction de la situation du marché du travail, ne serait pas conforme à la convention.

Article 10 de la convention

11. L'article 10 de la convention est rédigé de la manière suivante :

Tout Membre pour lequel la convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une politique nationale visant à promouvoir et à garantir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, de sécurité sociale, de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives pour les personnes qui, en tant que travailleurs migrants ou en tant que membres de leur famille, se trouvent légalement sur son territoire.

12. Dans sa demande, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales soulève deux questions en ce qui concerne l'application de l'article 10 de la convention : la première, qui est étroitement liée à l'article 14, alinéa a), de la convention, a trait au libre choix de l'emploi, et la seconde, qu'il convient d'examiner à la lumière de l'article 14, alinéa c), concerne l'égalité de chances et de traitement en matière de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives.

Article 14 a) et c) de la convention

1. Libre choix de l'emploi

(article 10, en relation avec l'article 14 a) de la convention)

13. Comme il a été indiqué ci-dessus, les permis de travail sont délivrés aux travailleurs étrangers à la lumière de la situation et des tendances du marché de l'emploi ; cette restriction ne cesse que lorsque le travailleur étranger a été employé légalement et sans interruption sur le territoire fédéral pendant les cinq années précédant la date à laquelle le permis demandé doit prendre effet. En outre, le champ d'application d'un permis de travail, même lorsqu'il est délivré à un travailleur étranger après cinq années d'emploi ininterrompu, peut être soumis à des restrictions d'ordre géographique.

14. Bien que l'article 10 de la convention, à la différence de l'article 1 de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, ne le précise pas explicitement, il paraît évident que l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession porte, entre autres, sur l'accès à l'emploi. La convention autorise toutefois certaines restrictions à ce principe. L'article 14 a) prévoit en particulier que tout Membre peut :

subordonner le libre choix de l'emploi, tout en assurant le droit à la mobilité géographique, à la condition que le travailleur migrant ait résidé légalement dans le pays aux fins d'emploi pendant une période prescrite ne devant pas dépasser deux années ou, si la législation exige un contrat d'une durée déterminée inférieure à deux années, que le premier contrat de travail soit venu à échéance.

15. L'article 14 a) n'autorisant de dérogation au principe de l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession que pendant une période maximum de deux ans, on doit conclure que toute législation qui exigerait à cet égard une période de résidence supérieure serait contraire à la convention.

16. Il convient de noter également que l'article 14 a) réserve expressément « le droit à la mobilité géographique ».

2. *Egalité de traitement en matière de droits syndicaux et culturels et de libertés individuelles et collectives*

(article 10, en relation avec l'article 14 c) de la convention)

17. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales indique qu'il existe également certains doutes quant à la compatibilité de la législation nationale avec la convention en ce qui concerne l'égalité de traitement en matière de libertés individuelles et collectives ainsi que de droits syndicaux. Les syndicats, de même que les organisations d'employeurs, ont notamment pour fonction de participer aux affaires publiques. Selon le règlement n° 1612/68 du Conseil des Communautés européennes du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, même les citoyens d'un Etat membre de la Communauté qui sont employés dans un autre Etat membre peuvent être exclus de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Or, selon la législation de la République fédérale d'Allemagne, la citoyenneté allemande est nécessaire pour l'exercice de telles fonctions.

18. En l'absence de précisions sur la nature des fonctions de droit public réservées aux ressortissants, il est difficile de se prononcer sur la question. Il convient toutefois de noter que le paragraphe 2 g) de la recommandation (n° 151) sur les travailleurs migrants, 1975, qui donne certains éclaircissements à l'égard des dispositions en question de la convention, prévoit que les travailleurs migrants devraient bénéficier de l'égalité effective de chances et de traitement en ce qui concerne « l'appartenance aux organisations syndicales, l'exercice des droits syndicaux et l'éligibilité aux responsabilités syndicales et aux organes de relations professionnelles, y compris les organes de représentation des travailleurs dans les entreprises ». Par ailleurs, en vertu de l'article 14, alinéa c), de la convention, tout Membre peut « restreindre l'accès à des catégories limitées d'emplois et de fonctions lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt de l'Etat ».
