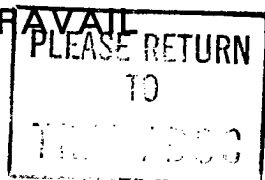


BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL



BULLETIN OFFICIEL

VOLUME LXV

SÉRIE A

1982



096357

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

Vol. LXV, 1982*Série A, n° 3*

SOMMAIRE

Informations

	Pages
Deux cent dix-neuvième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 2-5 mars 1982)	103
Deux cent vingtième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail (Genève, 27-28 mai et 24 juin 1982)	114
Principales réunions consultatives et autres réunions	130
Accord européen concernant l'octroi des soins médicaux aux personnes en séjour temporaire	133
Mesures officielles prises à l'égard des décisions de la Conférence internationale du Travail: ratifications et dénonciations de conventions internationales du travail et déclarations concernant l'application de conventions aux territoires non métropolitains	134

Documents

Interprétation d'instruments adoptés par la Conférence: mémorandums sur les conventions nos 147 et 148	139
Deuxième Réunion technique tripartite pour les industries graphiques (Genève, 22 septembre-1 ^{er} octobre 1981): conclusions, résolutions et classification adoptées	145
Commission du fer et de l'acier (10 ^e session, Genève, 13-22 octobre 1981): conclusions, résolutions et classification adoptées	162
Réunion paritaire sur les conditions de travail des enseignants (Genève, 27 octobre-4 novembre 1981): conclusions adoptées	175
Troisième Réunion technique tripartite pour l'industrie du bois (forêt) (Genève, 1 ^{er} -10 décembre 1981): conclusions, résolutions et classification adoptées	183
Réunion consultative tripartite sur l'évaluation du PIACT (Genève, 10-15 février 1982): propositions et recommandations	199
Accord entre l'OIT et la Communauté des Caraïbes	205
Contribution de l'OIT au nouveau programme substantiel d'action pour les pays les moins avancés: mesures envisagées	208

DOCUMENTS

Interprétation d'instruments adoptés par la Conférence

Conformément à la pratique habituelle, le Directeur général soumet ci-joint, pour information, le texte de deux mémorandums préparés par le Bureau en réponse à des demandes d'interprétation d'instruments adoptés par la Conférence présentées par des gouvernements. En communiquant ces réponses, le Directeur général a, selon l'usage, formulé la réserve que la Constitution de l'OIT ne contient pas de disposition l'autorisant à interpréter les instruments adoptés par la Conférence.

CONVENTION (N° 147) SUR LA MARINE MARCHANDE (NORMES MINIMA), 1976

MÉMORANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Par lettre du 3 septembre 1981, le gouvernement des Etats-Unis a demandé un avis au Bureau international du Travail sur l'interprétation de l'article 2 c) de la convention (n° 147) sur la marine marchande (normes minima), 1976. Pour l'examen de ces dispositions, il est nécessaire de tenir compte des alinéas a) et b) de l'article 2. Ces dispositions sont rédigées dans les termes suivants:

Article 2

Tout Membre qui ratifie la présente convention s'engage:

- a) à édicter une législation à l'égard des navires immatriculés sur son territoire en ce qui concerne:
 - i) les normes de sécurité, y compris celles ayant trait à la compétence de l'équipage, à la durée du travail et à son effectif, afin d'assurer la sauvegarde de la vie humaine à bord des navires;
 - ii) un régime approprié de sécurité sociale;
 - iii) les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord, dans la mesure où, à son avis, ils ne sont pas couverts par des conventions collectives ou déterminés par des tribunaux compétents d'une façon qui lie de la même manière les armateurs et les gens de mer intéressés;et à vérifier que les dispositions d'une telle législation équivalent, dans l'ensemble, aux conventions ou aux articles de conventions auxquels il est fait référence dans l'annexe à la présente convention, pour autant que le Membre ne soit pas autrement tenu de donner effet aux conventions en question;
- b) à exercer effectivement sa juridiction ou son contrôle sur les navires immatriculés sur son territoire en ce qui concerne:
 - i) les normes de sécurité, y compris celles ayant trait à la compétence de l'équipage, à la durée du travail et à son effectif, prescrites par la législation nationale;
 - ii) la mise en œuvre du régime de sécurité sociale prescrit par la législation nationale;
 - iii) les conditions d'emploi à bord et les arrangements relatifs à la vie à bord prescrits par la législation nationale ou déterminés par des tribunaux compétents d'une façon qui lie de la même manière les armateurs et les gens de mer intéressés;
- c) à vérifier que des mesures assurant un contrôle efficace des autres conditions d'emploi à bord et des autres arrangements relatifs à la vie à bord sont, lorsque le Membre n'exerce pas de juridiction effective, convenus entre les armateurs ou leurs organisations et des organisations de gens de mer constituées conformément aux dispositions fondamentales de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.
- 2. Les questions que pose le gouvernement concernant les obligations imposées par l'article 2 c) aux gouvernements, aux armateurs, aux gens de mer et à leurs organisations.
- 3. En demandant de clarifier les obligations imposées par l'article 2 c) tout en posant aussi la question en termes généraux, le gouvernement a demandé en particulier la signifi-

cation des phrases: « mesures assurant un contrôle efficace » et « autres conditions d'emploi à bord et des autres arrangements relatifs à la vie à bord » et a demandé si l'article 2 c) oblige les armateurs ou leurs organisations à convenir des mesures et des conditions décrites ou seulement que les parties négocient en toute bonne foi.

4. Tout d'abord, il est clair, à la fois de par la formulation de l'article 2 et de par la nature même d'une convention internationale du travail, ainsi que des obligations qui découlent pour un Etat Membre de la ratification, que la convention n'impose pas, et ne peut pas imposer, d'obligations directement aux armateurs et aux gens de mer ou à leurs organisations. En vertu de la première ligne de l'article 2, les obligations sont imposées à « tout membre qui ratifie la présente convention... ».

5. On est éclairé sur l'étendue et la nature des obligations des gouvernements en vertu de l'article 2 c) par la manière dont cet article a été inclus dans la convention. Les conclusions proposées élaborées par le Bureau en vue de la Conférence technique maritime préparatoire qui précédait la discussion de la Conférence, au cours de laquelle la convention fut adoptée, ne comprenaient pas de disposition correspondant à cet alinéa. Elles prévoyaient simplement que:

Tout Etat qui ratifie la convention s'engagerait à:

- a) exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les normes de sécurité, les normes de compétence et les conditions d'emploi sur les navires immatriculés sur son territoire (Conférence internationale du Travail, 62^e session (maritime), 1976, rapport V (1), p. 5, point 4 a)).

6. Au cours des discussions sur ce point, un certain nombre d'amendements ont été proposés pour tenir compte de « la nécessité de mettre des normes à la disposition de certains pays où les conditions d'emploi ne sont pas contrôlées par la législation nationale mais par les conventions collectives » (*ibid.*, p. 16, paragr. 32), avec le « but d'ajouter la possibilité que les parties contractantes d'une convention collective exercent effectivement une juridiction et un contrôle sur les conditions d'emploi lorsque ce contrôle n'incombe pas à la législation nationale » (*ibid.*, p. 16, paragr. 33).

7. Le texte adopté par la Conférence technique maritime préparatoire après qu'elle eut examiné ces amendements était le suivant:

5. Tout Etat qui ratifie ou accepte l'instrument s'engagerait à:

- a) exercer effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires immatriculés sur son territoire pour ce qui concerne:

- i) les normes de sécurité, y compris les normes ayant trait à la compétence de l'équipage et à son effectif;
- ii) la mise en œuvre de la législation de sécurité sociale;
- iii) les conditions d'emploi à bord et les aménagements relatifs à la vie à bord prévus par la législation ou résultant de décisions des tribunaux du travail lorsque de tels tribunaux ont compétence à cet égard et lorsque leurs décisions lient de la même façon les armateurs et les gens de mer,

et, en outre, s'assurer que les conditions d'emploi à bord et les aménagements relatifs à la vie à bord, qui ne sont pas régis par la législation nationale ou qui n'ont pas fait l'objet de décisions des tribunaux du travail, soient soumis à un contrôle effectif en application de dispositions prises entre les organisations d'armateurs ou les armateurs eux-mêmes et les syndicats constitués de manière conforme à ce que prévoient les conventions nos 87 et 98 (*ibid.*, pp. 23 et 24).

En formulant de nouveau cette conclusion sous la forme d'une convention, le Bureau l'a divisée en deux alinéas; le projet de texte qui devenait l'article 2 c) de la convention était le suivant:

- b) à vérifier que des mesures assurant un contrôle efficace des autres conditions d'emploi à bord et des autres arrangements relatifs à la vie à bord sont convenues entre les armateurs ou leurs organisations et des organisations de gens de mer constituées conformément à la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (Conférence internationale du Travail, 62^e session (maritime), 1976, rapport V (2), p. 51).

8. Lors de la discussion du projet de texte par la commission appropriée de la Conférence, les mots « dispositions fondamentales », qui avaient été mentionnés au point 5 des conclusions de la Conférence technique maritime préparatoire mais avaient été omis du texte du Bureau, étaient réintroduits par un amendement des membres employeurs soutenu par

les membres travailleurs (*Compte rendu des travaux*, Conférence internationale du Travail, 62^e session (maritime), p. 201, paragr. 59 et 60). Le seul autre changement effectué par la commission de la Conférence — l'addition des mots « lorsque le membre n'exerce pas de juridiction effective » — représente la reformulation par le comité de rédaction d'un amendement adopté par la commission visant à insérer au début de l'article 2 c) la phrase : « s'il n'existe pas de juridiction effective... ».

9. Par conséquent, il est clair que les « autres conditions d'emploi à bord et autres arrangements relatifs à la vie à bord » figurant à l'article 2 c) sont ceux qu'il est prévu de réglementer en vertu de l'article 2 a) — comme cela est énoncé au point 5 des conclusions adoptées par la Conférence technique maritime préparatoire citées au paragraphe 7 ci-dessus — qui ne sont pas régis par la législation nationale ou déterminés par des tribunaux compétents et, de ce fait, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 2 b) iii) de la convention.

10. Le but de l'article 2 c) est de prévoir un contrôle efficace des conditions d'emploi à bord et des arrangements relatifs à la vie à bord pour lesquels l'Etat Membre lui-même n'est pas en mesure d'exercer sa juridiction ou son contrôle, principalement du fait que les conditions d'emploi et les arrangements relatifs à la vie quotidienne sont réglementés par des conventions collectives et que l'Etat ne possède pas de juridiction effective pour contrôler le respect des conventions collectives. Dans les pays où l'Etat peut exercer effectivement sa juridiction ou son contrôle sur le respect des clauses appropriées des conventions collectives, que ce soit par un service d'inspection ou autre, aucune mesure supplémentaire ne paraît être demandée en vertu de l'article 2 c).

11. C'est donc seulement dans les cas où les autorités publiques — qu'elles soient judiciaires ou administratives — n'ont pas de juridiction effective qu'il est demandé au gouvernement de vérifier que des mesures assurant un contrôle efficace des « autres conditions d'emploi à bord et des autres arrangements relatifs à la vie à bord » sont convenues entre les armateurs ou leurs organisations et des organisations de gens de mer. Comme il a été dit plus haut, cette disposition n'impose une obligation directe qu'à l'Etat qui a ratifié la convention. Si l'Etat était incapable de vérifier que les organisations d'armateurs et de gens de mer étaient bien convenues de mesures assurant un contrôle efficace du respect des conventions collectives — et la mesure dans laquelle il pourrait le contraindre à le faire relève du domaine de la législation nationale et de la pratique — il ne pourrait ratifier la convention qu'à la condition de prendre des mesures pour exercer effectivement lui-même sa juridiction et son contrôle, éliminant par conséquent la nécessité de mesures à convenir entre les organisations d'armateurs et de gens de mer. De telles mesures pourraient consister, pour l'Etat, soit en l'adoption d'une législation nationale, conformément à l'article 2 a) iii), soit à étendre la juridiction de l'autorité publique au contrôle de l'application des dispositions pertinentes des conventions collectives.

12. Quant à la nature des « mesures assurant un contrôle efficace », aucune explication ne fut donnée, lorsque cette disposition a été introduite, pour préciser quelle sorte de mesures était visée. Il semblerait toutefois ressortir de la formulation et du contexte que le but visé est qu'en l'absence de procédures de contrôle par un organe externe, comme il est expliqué plus haut, il devrait y avoir un accord sur des moyens efficaces par lesquels les parties concernées pourraient assurer le respect des conditions d'emploi à bord et des autres arrangements relatifs à la vie à bord stipulés dans les conventions collectives. Ces mesures pourraient être établies dans les conventions collectives elles-mêmes (par exemple procédures de plainte, arbitrage) ou faire partie de toute autre procédure convenue.

13. Le gouvernement a demandé en outre que soit clarifiée la portée de la référence dans l'article 2 c) à la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et à la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, et a demandé quels articles en particulier étaient visés par les mots « constituées conformément aux dispositions fondamentales » de ces conventions.

14. Comme cela a été dit plus haut, au paragraphe 7, les mots « dispositions fondamentales » étaient contenus dans l'amendement adopté lors de la Conférence technique maritime préparatoire, qui introduisait la référence à ces conventions. Ces mêmes mots avaient été omis dans le texte du Bureau préparé pour la 62^e session de la Conférence et

avaient été réinsérés par un amendement présenté au cours de la discussion de la commission de la Conférence. Selon l'usage en vigueur à l'OIT, l'expression « dispositions fondamentales » signifie toutes les dispositions autres que celles de pure procédure. C'est ainsi que les dispositions fondamentales de la convention n° 87 sont contenues dans les articles 1 à 11, et celles de la convention n° 98 dans les articles 1 à 6. Cependant, l'article 2 c) contient également les mots « constituées conformément aux » dispositions fondamentales des conventions n°s 87 et 98. Bien que la Conférence ne fournisse aucune indication à cet égard, il semblerait possible de supposer que les dispositions fondamentales visées étaient surtout celles traitant de la constitution des organisations, c'est-à-dire les articles 2, 3 et 7 de la convention n° 87 et l'article 2 de la convention n° 98.

15. La dernière question posée par le gouvernement était de savoir si et dans quelle mesure l'article 2 c) impose des obligations plus grandes que celles prévues par l'article 2 a) qui exige que les lois et règlements internes « équivalent, dans l'ensemble », aux conventions n°s 87 et 98.

16. La référence à ces conventions dans l'article 2 c) est faite dans le but d'identifier les organisations d'armateurs et de gens de mer qui doivent convenir de mesures de contrôle efficace. Il est demandé que ces organisations soient constituées conformément aux conventions n°s 87 et 98. C'est une question de fait à laquelle il doit être répondu pour chaque organisation concernée; il s'agit donc d'une question plutôt différente de la question générale soulevée par l'article 2 a) et qui est de savoir si les lois et règlements nationaux équivalent, dans l'ensemble, aux dispositions de ces conventions. D'ailleurs, puisque la convention elle-même n'exige pas d'être appliquée en partie par les conventions collectives, mais ne fait que le permettre en vertu de l'article 2 a) iii), l'absence d'organisations correspondant à ce critère posé par l'article 2 c) n'a pas nécessairement un rapport avec la possibilité de ratification dans les cas pour lesquels tous les points prévus dans l'article 2 a) sont régis par la législation nationale ou des décisions judiciaires contraignantes. On peut noter que le rapport de la commission compétente de la Conférence se réfère à l'opinion du conseiller juridique selon laquelle « la mention à l'article 2, alinéa b) (ancien texte) [devenu alinéa c) dans le texte final], des deux conventions concernant les droits syndicaux ne pose pas davantage de problèmes particuliers étant donné que ces deux instruments figurent également dans l'annexe » (*ibid.*, p. 198, parag. 27).

CONVENTION (N° 148) SUR LE MILIEU DE TRAVAIL (POLLUTION DE L'AIR, BRUIT ET VIBRATIONS), 1977

MÉMOIRANDUM DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

1. Par lettre du 3 avril 1981, le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales de la République fédérale d'Allemagne a demandé des éclaircissements concernant la portée de l'expression « toutes les branches d'activité économique » figurant au paragraphe 1 de l'article 1 de la convention n° 148. Il déclare qu'en République fédérale d'Allemagne des doutes ont été exprimés quant à l'application de la convention à la fonction publique étant donné que les termes allemands correspondants (*alle Wirtschaftszweige*) ne s'entendent pas comme s'appliquant à l'administration nationale ou locale, qui n'exerce pas d'activité commerciale. Le gouvernement ajoute qu'il est douteux que les termes allemands visent des institutions telles que les postes ou les chemins de fer fédéraux qui sont administrés par le gouvernement fédéral et ne sont pas gérés en vue de faire des profits.

2. L'article 1 de la convention n° 148 se lit comme suit:

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité économique.

2. Un Membre qui ratifie la présente convention peut, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés, s'il en existe, exclure de l'application de la convention des branches particulières d'activité économique lors que cette application soulève des problèmes spécifiques revêtant une certaine importance.

3. Tout Membre qui ratifie la convention devra, dans le premier rapport sur l'application de celle-ci qu'il est tenu de présenter en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, indiquer, avec motifs à l'appui, les branches qui ont été l'objet d'une exclusion en application du paragraphe 2 du présent article et exposer, dans les rapports ultérieurs, l'état

de sa législation et de sa pratique quant auxdites branches, en précisant dans quelle mesure il a été donné effet ou il est proposé de donner effet à la convention en ce qui concerne les branches en question.

3. Les langues faisant foi pour les textes des conventions internationales du travail sont le français et l'anglais. Dans chacune de ces deux langues, l'expression « activité économique » (*economic activity*) peut revêtir deux significations: elle peut concerner soit l'activité de l'entreprise, soit l'activité des travailleurs de cette entreprise. Dans ce dernier sens, ce qui apparaît comme décisif pour déterminer si une activité particulière constitue une branche d'activité économique c'est le fait que les personnes employées fassent partie de la population économiquement active et non pas le fait que les établissements ou les entreprises en question soient gérés à des fins commerciales ou lucratives.

4. On trouve une illustration de l'utilisation dans ce sens de l'expression « activité économique » dans la *Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique* adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies, qui est mentionnée et reproduite en annexe dans certaines conventions internationales du travail dans le domaine de la sécurité sociale (voir, par exemple, la convention n° 130). L'une des divisions principales de cette classification concerne les « Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels » qui comprend « Administration publique et défense nationale », « Services sanitaires et services analogues », « Services sociaux et services connexes fournis à la collectivité », ainsi que d'autres services souvent créés par les administrations nationales ou locales. Les autres divisions de cette classification ne font pas de distinction entre les activités, comme par exemple les transports et les communications, sur la base de leur caractère lucratif ou de service public.

5. Il apparaît que, lorsque l'expression « toutes les branches d'activité économique » est utilisée dans les conventions et recommandations internationales du travail, l'important est de savoir si les personnes employées dans une activité font partie de la population économiquement active et non pas si les établissements employeurs sont gérés à des fins commerciales ou lucratives. Cela ressort clairement des travaux préparatoires de la convention n° 148, et de ceux de la convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963, qui s'applique à toutes les branches d'activité économique. Dans les deux cas, les propositions faites en vue d'énumérer les branches d'activité économique auxquelles la convention s'appliquerait ou de préciser certaines branches qui seraient exclues de son champ d'application ont été rejetées en faveur d'un champ d'application large, assorti de la possibilité pour l'Etat qui ratifie la convention de prévoir certaines exclusions.

6. Lors de la 63^e session (1977) de la Conférence internationale du Travail, la discussion sur le champ d'application de la convention au sein de la Commission sur le milieu de travail s'est centrée sur l'étendue des exclusions que pourrait comporter le champ d'application de la convention, étant entendu qu'en l'absence de telles exclusions la convention serait d'application générale. C'est ainsi que les membres travailleurs ont proposé la suppression des paragraphes 2 et 3 de l'article 1, prévoyant des possibilités d'exclusion au motif que « les dispositions de l'instrument devraient s'appliquer à tous les lieux de travail et que la protection qu'elles assurent devrait s'étendre à toutes les catégories de travailleurs ». La discussion qui s'ensuivit était basée sur le fait qu'en l'absence de dispositions permettant des exclusions le champ d'application de la convention s'étendrait à toutes les activités (voir les paragraphes 14 à 16 du rapport de la commission: Conférence internationale du Travail, 63^e session, 1977: *Compte rendu des travaux*, p. 377).

7. Plus récemment, la signification précise de l'expression « toutes les branches d'activité économique » a été examinée à l'occasion du point « sécurité, hygiène et milieu de travail » inscrit à l'ordre du jour des 66^e et 67^e sessions de la Conférence (1980 et 1981). Dans leurs réponses au questionnaire du Bureau demandant si les instruments proposés en la matière devaient s'appliquer à toutes les branches d'activité économique, certains gouvernements ont été d'avis que les instruments devraient envisager la possibilité d'exclure de leur champ d'application certaines branches et ont mentionné entre autres la fonction publique ou les services publics (Conférence internationale du Travail, 66^e session, 1980, rapport VII a) (2), pp. 10-13). Il était donc clairement entendu qu'en l'absence d'une telle exclusion la fonction publique et les services publics seraient couverts.

8. Cependant, au cours des discussions au comité de rédaction de la Commission de la sécurité et de l'hygiène, à la 66^e session de la Conférence, des doutes ont été exprimés sur le point de savoir si l'expression « toutes les branches d'activité économique » devrait être généralement entendue comme englobant la fonction publique. Dans le but de dissiper tous les doutes possibles, une disposition spéciale a été insérée à cet effet par le comité de rédaction dans les conclusions adoptées et dans le projet de convention soumis à la 67^e session de la Conférence (Conférence internationale du Travail, 67^e session, 1981, rapport VI (2), p. 58). Après avis juridique, il était entendu que cette disposition était de nature purement déclaratoire et qu'elle n'impliquait nullement que l'expression « toutes les branches d'activité économique » contenue dans des conventions plus anciennes avait une portée plus restreinte.

9. En conséquence, on peut conclure que les mots « toutes les branches d'activité économique » sont une expression de portée générale couvrant tous les domaines dans lesquels les membres de la population économiquement active ont un emploi rémunérateur, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.