

LES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL

A PROPOS DE DÉBATS RÉCENTS

PAR

Ernest MAHAIM

Professeur à l'Université de Liège
Membre de l'Institut de Droit International.

La partie XIII, intitulée *Travail*, du traité de Versailles, semble défier les plus soigneux commentateurs. Les études se multiplient sans éclaircir d'une façon complète et acceptée par tout le monde le statut constitutionnel de l'Organisation Internationale du Travail.

La raison en est double. Tout d'abord, le texte est souvent défectueux. Ce n'est pas sans étonnement que ses auteurs eux-mêmes constatent des lacunes, des impropriétés de termes, des fautes de langage, des erreurs manifestes, d'importantes discordances entre les textes anglais et français. Ces imperfections ne proviennent pas tant de divergences de vues parmi les membres de la Commission de Législation internationale du Travail de Paris que de la méthode de travail, qui imposait des débats et des rédactions en deux langues, et des remaniements successifs, opérés par les Comités de rédaction de la Commission et de la Conférence des Préliminaires de Paix elle-même ⁽¹⁾.

(1) Ajoutons que de ce texte défectueux, on n'a pas les travaux préparatoires dans leur intégralité. Il n'a pas été retenu de sténographie des séances de la Commission de Paris. Les procès-verbaux, signés du Président et du Secrétaire, ne sont que des résumés, rédigés par des Secrétaires qui changèrent plusieurs fois au cours de la session et n'eurent pas tous la même manière de résumer. Ces procès-verbaux ont été publiés, dans la version française seulement, par le Commissariat de l'Emigration d'Italie, en 1921, sous le titre de : *Procès-verbaux, rapport et documents de la Commission de la Législation Internationale du Travail. Conférence de la Paix. Paris, 1919*. Série B, n° 6 : *Lavori e studi preparatori. Ufficio di*

En second lieu, la vie même de l'Organisation et particulièrement celle des conférences internationales du travail, fait surgir à chaque instant des problèmes imprévus. Il en est de même d'ailleurs à la Société des Nations. La Partie XIII offre bien, il est vrai, une procédure complète (ou à peu près) pour la confection de conventions; sous ce rapport elle remplit un office qui manque au Pacte de la Société des Nations, où l'on n'a pas prévu qu'elle aurait à conclure et faire vivre tant de conventions, et où les méthodes sont variées et bien peu cohérentes. Mais, malgré cet avantage, des cas se présentent qui n'ont pas été prévus, et où se révèle l'originalité, la singularité de l'Organisation, institution du droit des gens à caractères propres. Nulle part, ne se manifestent avec plus de vigueur, certaines « tendances nouvelles » du droit international. Et pourtant, c'est avec réserve, on pourrait dire avec timidité, que la Partie XIII s'y est engagée. Il serait tout à fait erroné de l'interpréter comme si elle avait été rédigée aujourd'hui par de hardis novateurs internationalistes. Ce serait notamment une erreur de la détacher entièrement du passé, et, pour préciser, de l'expérience des conventions internationales du Travail de Berne de 1906.

Sans doute, la majorité des membres de la Commission de Paris n'avaient pas pris part à ces traités précurseurs. Mais, parmi les plus actifs et les plus autorisés, il y avait des négociateurs de Berne, et il est hors de doute que certains caractères de l'Organisation ont eu précisément pour origine une réaction contre la pratique expérimentée à Berne.

Mais l'interprétation de la Partie XIII, tout en tenant compte de ce que ses auteurs n'ont pas voulu, en raison du

Segreteria per l'Italia della Organizzazione Permanente del Lavoro nella Società delle Nazioni (presso il Commissariato dell'Emigrazione), Roma, 1921, 1 vol. in-8°, 378 pages. — La Délégation italienne de la Commission s'était — heureusement — crue autorisée à rompre le secret qui était la règle à la Conférence de la Paix, quand il eut été fait usage de ces procès-verbaux par M. Robert Pinot devant une commission du Sénat français, lors de la controverse sur la compétence de l'Organisation en matière agricole. Le *Bulletin officiel du Bureau International du Travail* (vol. I, Genève 1923) a reproduit la publication italienne. Nos citations sont faites d'après ce volume du *Bulletin*.

passé, doit tenir compte aussi de ce qu'ils ont voulu en vue de l'avenir. La difficulté augmente de ce qu'ils n'ont pas pu prévoir tout ce qui devait arriver et que dix ans de vie nous ont révélé.

L'intérêt des problèmes posés dépasse, d'ailleurs, le fonctionnement de l'Organisation du Travail, parce que beaucoup d'entre eux sont communs à l'Organisation et à la Société des Nations. Il est remarquable que, à propos de l'une ou de l'autre, on arrive toujours aux questions de théorie juridique les plus fondamentales.

Des discussions récentes ont attiré de nouveau l'attention sur la nature juridique des conventions internationales du travail. Le Gouvernement britannique ayant renouvelé, à la session de février 1928, la demande de la révision de la convention de Washington sur la durée du travail, le Conseil d'Administration a dû établir le règlement de la procédure de révision et présenter à la Conférence de 1929 des modifications à son règlement en vue de la révision éventuelle. C'est à cette occasion que des débats intéressants et animés se sont institués. On s'est demandé quelle était la nature juridique des conventions et leur portée, et l'on s'est interrogé sur la nature même de l'Organisation et ses pouvoirs.

Sans tenter d'épuiser un sujet qui devrait comporter des développements étendus, nous voudrions, dans les pages qui vont suivre, mettre les lecteurs de cette revue au courant de ces débats.

La procédure devant la Conférence.

Nous rappellerons, tout d'abord, les diverses phases de l'élaboration d'une convention internationale du travail. La procédure en est assez compliquée, et elle a varié. On peut même ajouter, d'après ce qui s'est passé à la dernière conférence, qu'elle variera encore, car, en bien des points, elle n'est pas satisfaisante.

Partons du moment où le Conseil d'administration a porté une question à l'ordre du jour de la Conférence (art. 400 du Traité de Versailles).

Cet ordre du jour est communiqué par le directeur du Bureau international du Travail quatre mois avant l'ouverture de la session à chacun des Etats-membres (art. 401).

En vertu de l'article 396, le Bureau fait les études préparatoires aux travaux de la Conférence. Au début, la Conférence votait un projet de convention en une seule session. A cette époque, le Bureau présentait aux Gouvernements un questionnaire qu'il rédigeait lui-même, et sur les réponses duquel il proposait un *avant-projet* de convention. Mais en 1926, la Conférence a décidé de n'adopter définitivement un projet de convention qu'à une deuxième session, et le règlement a prévu une procédure de *double lecture*, qui a été remplacée après un essai plutôt malheureux, par la procédure actuelle de « *double discussion* ». Jusqu'à la dernière Conférence, la douzième (mai-juin 1929), on ne permettait pas au Bureau de rédiger lui-même le questionnaire destiné aux Gouvernements. Il leur présentait, toujours avant l'ouverture de la Conférence, un rapport préliminaire exposant la législation et la pratique dans les différents pays et se terminant par un simple *avant-projet* de questionnaire. Ce rapport est appelé la *brochure grise*, couleur de sa couverture.

La Conférence peut soumettre la question qui fait l'objet de ce rapport à une discussion générale en séance plénière; mais le plus souvent, elle en renvoie l'examen à une commission⁽¹⁾. Celle-ci, qui fait en somme le travail d'examen prin-

(1) Jadis, les commissions étaient composées d'un nombre restreint de membres, dépassant rarement 30. Mais comme les délégués gouvernementaux sont deux fois plus nombreux que les patrons et les ouvriers, on a vu s'établir des compétitions ardues pour la composition des commissions. A la différence de ce qui se passe à la Société des Nations, où les commissions sont ouvertes à tous les Etats-Membres, il faut nécessairement à la Conférence du Travail limiter le nombre des délégués, pour conserver l'équilibre des votes entre les groupes. Difficulté d'organisation qui a suscité des débats assez pénibles, auxquels on a pensé remédier, à la douzième Conférence, en ouvrant les commissions à tous les délégués gouvernementaux qui en exprimaient le désir, — quitte à ne leur donner qu'une fraction de vote, proportionnée au total des patrons et des ouvriers. C'est le système du Dr RIDDELL, délégué du Canada, qui a été adopté. Il a l'inconvénient d'augmenter énormément le nombre des membres de certaines commissions — ce qui n'est pas une bonne condition de travail. Il y en eut une, à la dernière session, qui ne comprit pas moins de 78 membres.

cipal, et dont les décisions sont rarement modifiées par la Conférence, présente un rapport qui est discuté en séance plénière. Des amendements sont éventuellement présentés, et souvent ce sont des amendements qui ont été repoussés en commission. Ils sont discutés, soumis au vote. La Conférence établit ainsi, « d'une façon aussi précise que possible le questionnaire destiné à être transmis aux gouvernements » (art. 6 du règlement de la Conférence). L'expérience a montré que la rédaction d'un *questionnaire* par une assemblée nombreuse est chose tout à fait impratique, presque impossible: on ne parvient pas à la maintenir dans la disposition d'esprit nécessaire pour formuler objectivement les questions. Chacun pense à la réponse qu'il désire et la bataille s'engage, en réalité, sur le fond. Aussi, la douzième Conférence a résolu de modifier une fois de plus la procédure: dorénavant, ce sera le Bureau qui rédigera, comme jadis, le questionnaire, mais sous le contrôle du Conseil d'administration. Ce questionnaire sera communiqué aux gouvernements avant l'ouverture de la Conférence et c'est sur le vu de ce rapport que la Conférence déterminera, « par l'adoption de résolutions ou de conclusions d'un rapport, les points sur lesquels les gouvernements doivent être consultés » (art. 6 § 5, *ibidem* nouveau).

Cependant, le système de la « double discussion » reste en vigueur, car ce n'est pas dans la même session que le texte du projet de convention ou de la recommandation est voté: conformément à l'article 402 § 3, la Conférence décide si la question doit être portée à l'ordre du jour de la session suivante, et ce vote est pris à la majorité des deux tiers des voix.

Le Bureau établit, sur les bases déterminées par la Conférence, le questionnaire qu'il transmet aux gouvernements dans le délai d'un mois après la clôture de la session de la Conférence (art. 6 § 6 nouveau). C'est la brochure *rouge*.

Les réponses des gouvernements servent de base à une nouvelle et dernière étude du Bureau, qui les résume dans un rapport, lequel se termine par un avant-projet de con-

vention ou un projet de recommandation. C'est la brochure *bleue*. Elle doit être communiquée aux gouvernements autant que possible trois mois avant l'ouverture de la session de la Conférence.

A cette seconde session, la même procédure se développe qu'à la première: la Conférence décide si elle prend pour base de discussion le projet du Bureau; dans l'affirmative, elle le renvoie à une commission; celle-ci fait rapport; discussion; amendements; vote article par article, à la majorité simple. Il n'y a pas alors de vote sur l'ensemble.

Le projet est soumis au Comité de rédaction pour la préparation d'un texte définitif. Jusqu'à présent, les articles votés par la Conférence sont des dispositions de fond de la question à l'ordre du jour. Le Comité de rédaction est chargé de mettre ces articles « en forme de projets de convention ou de recommandation ». C'est lui qui ajoute aux dispositions votées les articles relatifs à l'enregistrement, à la mise en vigueur, à la dénonciation, à la révision, — clauses qui, se répétant depuis la première session de la Conférence, ont fini par s'appeler « clauses de style ». En outre, c'est le Comité de rédaction qui est chargé d'assurer la concordance des textes français et anglais, tâche toujours ingrate et malaisée malgré l'expérience acquise.

Le texte du Comité de rédaction ne peut plus être amendé sauf si le Président, après avoir consulté les trois vice-présidents, consent à soumettre à la Conférence un amendement présenté *in extremis*. Cette disposition s'est révélée utile pour assurer l'adoption d'un projet de convention ou d'une recommandation qu'un groupe important menace de ne pas voter.

Enfin, la Conférence vote sur l'ensemble du texte présenté par le Comité de rédaction. Qu'il s'agisse d'un projet de convention ou d'une recommandation, il faut que ce texte recueille les deux tiers des voix des délégués présents à la session.

Un exemplaire de la recommandation ou du projet de convention est signé par le Président de la Conférence et le

Directeur du Bureau, qui fait fonction de secrétaire général de la Conférence, et est déposé aux mains du Secrétaire Général de la Société des Nations. Celui-ci en communique une copie certifiée conforme à tous les Etats-Membres de l'Organisation (art. 405 § 4).

Après l'adoption par la Conférence.

Le rôle de la Conférence est terminé. Quelle est la destinée de son acte?

Ici, il convient de citer textuellement les articles 405 à 407, dont tant de termes donnent lieu à discussion.

Art. 405, § 5. — « Chacun des Membres s'engage à soumettre dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence, (ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence), la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre.

» § 6. — S'il s'agit d'une recommandation, les Membres informeront le Secrétaire Général des mesures prises.

» § 7. — S'il s'agit d'un projet de convention, le Membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes, communiquera sa ratification formelle de la convention au Secrétaire Général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention.

» § 8. — Si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation ou bien si un projet de convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité ou des autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation. »

Les autres paragraphes ne nous intéressent pas pour le moment.

L'article 406 porte: « Toute convention ainsi ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire Général de la Société des Nations, mais ne liera que les Membres qui l'ont ratifiée. »

L'article 407 ne fait que consacrer un principe de droit commun, mais il est utile à citer: « § 1. Tout projet qui, dans le scrutin final sur l'ensemble, ne recueillera pas la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les membres présents, peut faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des Membres de l'Organisation permanente qui en ont le désir. »

§ 2. — Toute convention particulière de cette nature devra être communiquée par les Gouvernements intéressés au Secrétaire Général de la Société des Nations, lequel la fera enregistrer. »

L'article 408, qui joue de plus en plus un rôle important est ainsi conçu: « Chacun des membres s'engage à présenter au Bureau International du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré. Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'Administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. Le Directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence. »

Les recommandations.

Ainsi, la Conférence vote deux sortes d'actes: des recommandations et des projets de conventions.

Comme nous aurons surtout à nous occuper des conventions, il nous suffira de dire quelques mots des recommandations.

Ce serait une erreur de les considérer comme de simples vœux. Tout d'abord, elles doivent être votées à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents, tout comme les projets de conventions. Ensuite, comme ceux-ci encore, elles doivent être « soumises » par les Membres « à l'autorité ou

aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière ». Seulement, elles peuvent être laissées sans suite. Si elles donnent lieu à quelque mesure — loi ou mesure administrative, — le Gouvernement doit en informer le Secrétaire Général de la Société des Nations.

La recommandation est un expédient qui a été imaginé, au cours des débats de la Commission de Paris, pour rallier les Etats-Unis à l'Organisation du Travail. On sait qu'aux Etats-Unis la législation du travail n'est pas de la compétence de l'Etat fédératif, mais des Etats particuliers qui le composent. C'est pourquoi, notamment, le Gouvernement américain n'avait pas pris part aux conventions de Berne. A Paris, en 1919, le président Wilson avait pris un intérêt tellement vif à la législation internationale du travail, qu'il avait fait nommer un Américain, M. Samuel Gompers, à la présidence de la Commission. Le premier sentiment de la Commission fut que le président Wilson entendait bien se faire habiliter à conclure des traités de travail, ce qui ne pouvait se faire que par une révision de la constitution des Etats-Unis. Mais on acquit bientôt la certitude qu'il n'en était rien, et la délégation américaine ne cessa de déclarer qu'il fallait que la Partie XIII se tînt dans le cadre de la constitution américaine.

Après des débats interminables — dont les procès-verbaux ne donnent qu'une image imparfaite — la Commission nomma une sous-commission de trois membres pour chercher une solution transactionnelle. C'est cette sous-commission qui inventa la recommandation. Pour deux raisons. La première, décisive, c'est que la délégation américaine l'acceptait, à la condition qu'un Etat fédératif dans la situation des Etats-Unis, (c'est-à-dire dont le pouvoir d'adhérer à une convention du travail était limité) pût considérer un projet de convention comme une recommandation: de là le § 9 de l'art. 405⁽¹⁾). La seconde raison, c'est que la recommandation

(1) Ainsi conçu: « Dans le cas où, il s'agit d'un Etat fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, le Gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'appliquent ces limitations comme une simple recommandation,

peut être utile même au progrès de la protection légale ouvrière. Il y a des sujets, ou trop complexes, ou pas assez élaborés, pour lesquels on aurait de la peine à formuler des engagements précis sous forme de convention : on en fait des recommandations. L'expérience a montré que cette mesure est efficace. La Conférence a voté en 1923 une recommandation très étendue sur l'inspection du travail, qui a eu les plus heureux effets dans un certain nombre d'Etats et qui n'aurait jamais pu être ratifiée par eux sous forme de convention. L'occasion s'est retrouvée fréquemment. En outre, on a pris l'habitude, dans un certain nombre de cas, de réduire la convention aux engagements les plus importants, et de la doubler d'une recommandation plus étendue, entrant dans les détails que la convention ne comportait pas.

Ajoutons, pour caractériser la recommandation qu'elle n'est pas soumise aux sanctions, les articles 409 et suivants ne s'appliquant qu'aux conventions, et qu'elle n'est pas assujettie au rapport annuel prévu par l'art. 408.

Les projets de convention.

Arrivons-en maintenant à l'acte principal d'une conférence internationale du travail. Il est dénommé, à l'art. 405, « projet de convention ». Cette dénomination a été critiquée. Au sein du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail, M. Oersted, délégué patronal du Danemark, qui s'est toujours intéressé en sa qualité de juriste aux questions de droit de l'Organisation, a soutenu que ce que les conférences adoptaient, n'était « ni des projets ni des conventions ».

Examinons tout d'abord si le terme *projet* est inexact.

Les procès-verbaux de la Commission de Paris montrent qu'il n'apparaît pas dès le début de ses travaux. Le projet primitif, présenté par la délégation britannique, qui a servi de base de discussion dès la deuxième séance, le 4 février 1919,

et les dispositions du présent article en ce qui regarde les recommandations s'appliqueront dans ce cas. »

parle toujours de « conventions ». Son article 18, qui correspond à l'article 405 actuel porte : « Toutes propositions admises à l'ordre du jour et acceptées par la Conférence seront rédigées sous forme de conventions internationales, lesquelles seront présentées à l'examen final de la Conférence. Moyennant l'unanimité de deux tiers des voix, ces conventions seront censées être adoptées par la Conférence... »

En annexe au procès-verbal n° 18, de la deuxième séance du 28 février 1919, on trouve « le projet de convention créant un organisme permanent pour la réglementation internationale du travail » voté en deuxième lecture et revu par le Comité de rédaction. Il n'y est encore question que de « conventions ». L'article 19 porte : « Toutes propositions admises à l'ordre du jour et dont les bases auront été acceptées par la Conférence seront rédigées sous forme de conventions internationales. Ces conventions seront soumises sans retard à l'examen de la Conférence. A la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les membres présents, dans le scrutin final sur l'ensemble, ces conventions seront déclarées adoptées par la Conférence. »

Nous noterons, en passant, une terminologie qui marque, dans l'esprit des auteurs de ce texte, un souvenir des conférences de Berne. Celles-ci procédaient en deux étapes. Une première conférence réunissait les « experts », comme on dit aujourd'hui, en l'espèce les directeurs du travail des puissances intéressées, mais non les diplomates. Cette première conférence adoptait des « bases » de conventions, c'est-à-dire les articles de fond seulement du traité. Une seconde conférence se réunissait l'année suivante. Elle comprenait, cette fois, des plénipotentiaires des puissances, et l'acte adopté était rédigé en forme de convention, avec préambule, énumération des Hautes Parties contractantes et de leurs mandataires et, après les articles tirés des « bases » de l'année précédente, venaient des clauses relatives à la mise en vigueur, à l'adhésion de tierces puissances, à la dénonciation, à l'échange des ratifications.

La préoccupation qui était celle de la Commission de Paris

était bien de rompre la tradition de Berne en faisant adopter en une seule et même session de la Conférence du Travail ce qui en exigeait deux à Berne. De là, la prescription de soumettre dès le début des propositions « en forme de conventions » et de les faire voter « sans retard ».

Jusqu'au 28 février 1919, donc, on ne parlait que de « conventions ». Ce n'est qu'à la séance du 17 mars 1919 au matin, quand M. Robinson, le second délégué des Etats-Unis, fait connaître le contre-projet américain que l'expression « projet de convention » apparaît. Son article 20, remplaçant l'article 19, porte : « La Conférence peut, en tout temps, à la majorité des deux tiers de ses membres, faire incorporer dans un projet de convention toute proposition qu'elle a adoptée ou recommandée. Si une ou plusieurs des Hautes Parties Contractantes signent et ratifient une convention qui leur a été communiquée comme projet de convention approuvé par la Conférence, ladite convention devra être notifiée... »

On sait que ce contre-projet américain était présenté par la délégation des Etats-Unis pour essayer de faire cadrer le système projeté avec la Constitution fédérale. Il est visible qu'on cherche à diminuer, à affaiblir, les engagements pris devant la Conférence. Celle-ci ne vote qu'un texte, qui reste à l'état de projet, tant qu'il n'est pas *signé* (sic) et ratifié par des Parties Contractantes.

Quand, enfin, à la séance du 19 mars au matin, Sir Malcolm Delevingne fait rapport au nom de la Sous-Commission qui a négocié le texte transactionnel susceptible d'être accepté par les Américains, il part naturellement de la formule du contre-projet américain et emploie, à l'article qui est devenu l'article 405, le terme de « projet de convention ». Ce terme est maintenu dans le projet soumis par la Commission à la Conférence des Préliminaires de Paix.

L'expression est-elle inexacte ? Nous ne le pensons pas, et nous dirons même, avec notre distingué collègue M. Perassi, qu'elle nous paraît plus exacte que celle qu'on emploie couramment. Le projet de convention de la Conférence du Travail,

en effet, n'est autre chose qu'un traité signé ou paraphé qui attend sa ratification. La signature a été remplacée par le vote aux deux tiers des voix de la Conférence, ainsi que l'observait déjà M. Van Eysinga dans un intéressant article de cette *Revue* (¹).

Or, tant qu'une convention internationale n'est pas ratifiée, bien qu'elle soit aussi un texte *ne varietur*, on peut légitimement l'appeler un *projet*. Dans le droit international d'aujourd'hui, la ratification d'un traité signé par des plénipotentiaires même dans les limites de leurs pouvoirs est nécessaire pour rendre le traité définitif, on pourrait dire juridiquement existant. Nous savons bien que l'usage courant est d'appeler *convention*, une convention simplement signée et non ratifiée. Mais n'est-ce pas cette expression usuelle qui est inexacte? Combien de ces conventions ne sont-elles pas restées à l'état de *projets* et n'ont jamais eu d'existence effective? Ne resterait-on donc pas dans la stricte vérité en appelant *projets de conventions* les prétendues conventions jusqu'au moment où elles ont reçu la ratification qui leur donne vie?

On remarquera d'ailleurs que le texte de la Partie XIII n'appelle l'acte adopté par la Conférence *projet de convention* que tant qu'il n'est pas ratifié. Ainsi l'article 405 § 7 et l'article 406 cités plus haut, et les articles 408, 409, 411 et 421 parlent de *conventions* dès qu'il s'agit d'actes ratifiés.

Bien des auteurs (²) ont déjà remarqué que la procédure instituée par la Partie XIII n'est une nouveauté qu'en ce qu'elle remplace la signature de plénipotentiaires par un vote d'assemblée. La Société des Nations n'a pas adopté cette procédure pour elle-même. Les protocoles qui sont la suite des décisions prises par l'Assemblée sont signés. Mais, dans le

(¹) « Le droit de la Société des Nations et les Constitutions nationales (*Revue de droit international et de législation comparée*, 3^e série, t. I (1920), p. 127).

(²) V. le Jhr. VAN EYSINGA, art. cité, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1920, p. 147. — J. BASDEVANT, « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités (*Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1926, t. V, p. 597). — A. RAPISARDI-MIRABELLI, « Théorie générale des Unions internationales (*Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 1925, t. II, p. 371).

régime adopté pour l'Organisation du Travail, c'est bien à dessein que la formalité de la signature a été supprimée. L'idée principale des membres de la Commission de Paris étais de se passer des diplomates ou plus exactement des Ministères des Affaires Etrangères. On avait devant les yeux l'expérience des conventions de Berne, où il avait fallu deux ans pour conclure les conventions, et où il avait fallu, à la seconde session, l'intervention des Ministres accrédités à Berne. On trouvait cela inutile et trop long. Ensuite la composition de la Conférence du Travail, qui mêlait les représentants des patrons et des ouvriers aux représentants des Gouvernements, en donnant à chacun un vote individuel, et les mettant tous sur un pied d'égalité, ne s'accordait plus avec la formalité de la signature de plénipotentiaires. De là, cette singularité que les conventions du travail de Genève ne portent pas la date d'un acte diplomatique. Par analogie avec les conventions ordinaires, on doit leur donner la date du vote aux deux-tiers de la Conférence Internationale du Travail. A ce moment, il est vrai, il n'y a qu'un *projet* de convention; mais il en est exactement de même quand on donne à une convention qui doit être ratifiée la date de sa signature: à ce moment non plus, elle n'est qu'un *projet*. Nous maintiendrons donc, comme parfaitement appropriée, la dénomination de *projets* de conventions aux actes adoptés par la Conférence.

Les Conventions. Leur caractère contractuel.

Mais ces actes deviennent-ils bien de véritables *conventions*? On le nie et l'on nous dit: « Ce ne sont pas des conventions, ce sont des *lois* ». On veut bien ajouter: « des *lois conditionnelles* ».

Ce point de vue a été défendu avec un talent consommé au Conseil d'Administration du Bureau international du Travail, puis à la douzième session de la Conférence, par MM. Oersted et Olivetti, les distingués délégués patronaux danois et italien. Chose intéressante, le groupe patronal tout entier a adopté ce point de vue, tout en faisant remarquer que

la thèse n'avait aucune portée politique. C'est, en tout cas, une nouvelle et éclatante manifestation de cette discipline de *groupe* qui s'accentue à la Conférence et qui lui donne, dans tant d'occasions, l'aspect d'un parlement.

A coup sûr, les arguments invoqués n'ont rien de particulièrement patronal. Ils sont empruntés à la plus pure et la plus élevée théorie. Mais on ne peut s'empêcher de penser que la thèse peut avoir un intérêt politique pour le groupe qui la défend à l'unanimité, à cause de l'occasion où elle a été invoquée pour la première fois. Il s'agissait, en effet, de la révision éventuelle des conventions, et particulièrement de la convention de Washington sur la durée du travail. Comme cette révision était proposée par le Gouvernement conservateur britannique, et que l'espoir pouvait être conçu de voir amender la convention dans un sens restrictif, le groupe patronal soutenait toute proposition qui avait pour but d'étendre les pouvoirs de la Conférence en matière de révision, tandis que le groupe ouvrier soutenait tout ce qui pouvait les limiter⁽¹⁾. C'est au cours de ces discussions que les porte-parole du groupe patronal ont prétendu que la Conférence avait le droit d'*abroger* des conventions ratifiées, tout comme un parlement a le droit d'*abroger* les *lois* qu'il a faites.

Pour soutenir que les conventions du travail sont des *lois*, on invoque naturellement la distinction aujourd'hui courante dans la science entre les traités-contrats et les traités-lois. C'est, si nous ne nous trompons, à H. Triepel que revient le mérite d'avoir développé toute une théorie, basée sur cette distinction, due à Bergbohm⁽²⁾. Le traité-contrat tout particulièrement quand il est bilatéral, exprime l'accord de deux Etats « dont les intérêts diffèrent, mais correspondent, pour des déclarations de volonté, de contenu opposé, mais visant

(1) On peut parfaitement imaginer que, dans certaines circonstances, les intérêts des deux groupes soient précisément en sens inverse.

(2) L'ouvrage de BERGBOHM, *Staatsverträge und Gesetze als Quelle des Völkerrechts*, date de 1877. Celui de TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, est de 1899. La traduction française, due à M. RENÉ BRUNET, a paru en 1920, sous le titre de : *Droit international et droit interne*, dans la Bibliothèque française de Droit des Gens de la Fondation Carnegie, dirigée par A. DE LAPRADELLE.

un même but extérieur »⁽¹⁾. Ainsi, dans une cession de territoire, l'un déclare se *dépouiller* de sa souveraineté sur le territoire en question, l'autre déclare *acquérir* cette souveraineté — volonté contraire —, et le résultat ou le but extérieur est le changement de maître opéré dans le territoire. De même, un Etat débiteur et un Etat créancier ont des intérêts différents, des volontés opposées, qui aboutissent à un résultat extérieur unique, le versement de la somme due.

Dans ce système, on soutient que dans le contrat, il n'y a pas en réalité de *volonté commune* des parties; il y a des volontés complémentaires, aboutissant à un résultat commun. Au contraire, dans certains traités, nous voyons s'établir une véritable volonté commune. C'est quand les volontés s'accordent pour établir une règle de conduite, une norme à laquelle elles entendent donner le caractère juridique, norme que l'on peut très bien nommer une *loi*, puisqu'il s'agit d'un acte-règle. La langue allemande semble avoir adopté, pour désigner ces traités, un mot que le traducteur de Triepel a trouvé intraduisible : *Vereinbarung*⁽²⁾, par opposition au *Vertrag* — contrat. Il est bon de faire remarquer que, dans la théorie de Triepel, le mot *Vereinbarung* s'applique à bien d'autres choses que des traités. Mais c'est bien dans le sens originaire de cette distinction que l'argument fondamental a été présenté par MM. Oersted et Olivetti.

M. Olivetti disait, dans sa note au Conseil⁽³⁾ : « Les conventions qui émanent de l'Organisation internationale du Travail ne sont pas des contrats (*Verträge*) dans le sens juridique du mot. Elles ne contiennent pas d'obligations réciproques ou commutatives, elles ne prévoient pas des échanges

(1) TRIEPEL, *op. cit.*, trad. franç., p. 44.

(2) Dans son cours à l'Académie de la Haye sur *Les Rapports de système entre le droit interne et le droit international public* (1926), M. H. KELSEN traduit *Vereinbarung* par *Union*, ce qui ne me paraît pas heureux et prête à confusion. (Voir t. IV, p. 283). Le mot *accord* me paraît préférable. Voir cependant DUGUIT : *Traité de droit constitutionnel*, t. I, 1921, pp. 275 et suiv. MARC RÉGLADE : *Nature juridique des traités internationaux*, Revue du droit public, 1924, p. 517.

(3) Reproduite au *Compte rendu provisoire* de la 12^e session de la Conférence du Travail, n° 2, du 30 mai 1929, p. LI.

de prestations, qui sont la *causa negotii* pour les contrats. Les projets de conventions ne sont que des accords (*Vereinbarungen*) pour le règlement de certains problèmes communs du travail; ils ont pour objet non des obligations réciproques, mais une *norma agendi* commune ».

De même, M. Oersted disait: « Le document n'est pas une convention non plus. Une convention est un contrat entre deux ou plusieurs contractants, un « projet de convention » ne l'est pas, il n'impose aucune obligation à un Etat-Membre vis-à-vis des autres membres ⁽¹⁾ ».

Arrêtons-nous un instant pour marquer notre accord et exprimer une réserve. Nous ne faisons aucune difficulté à reconnaître que ce qui est voté par la Conférence puisse être appelé une *loi*, et nous avons adopté et conservé le terme de « législation internationale du travail » pour désigner l'ensemble des conventions en vigueur ⁽²⁾. Il s'agit bien, pour l'Organisation du travail, de constituer un régime juridique commun, des normes de conduite, s'étendant à tous les Etats-Membres. Leur volonté commune est indéniable. Mais si les conventions sont des lois, ce sont des lois qui ne s'imposent pas, ce sont des lois consenties, acceptées par la ratification. Quand on dit qu'elles sont des lois *conditionnelles*, il ne faut pas oublier que la *condition* est le consentement exprès du Membre, ce qui donne à ces *lois* un caractère tout particulier ⁽³⁾.

Notre réserve est double. Tout d'abord, il n'est pas exact que *toutes* les conventions du travail soient des « *Vereinbarungen* ». Il en est qui sont de véritables contrats (*Verträge*), où il y a échange de prestations.

(1) *Ibid.*, p. XLVII.

(2) M. G. SCELLÉ, « Le Problème de la Société des Nations » (*L'Année Politique*, nov. 1928, p. 407), conserve aussi le même terme, et l'emploie concurremment avec celui de *pré législation*, adopté aussi par M. J. MORELLET. Le « Bureau International du Travail », dans le *Répertoire* de M. NIBOYET.

(3) On pourrait comparer la loi ainsi appelée conditionnelle à la faculté accordée à certaines catégories de personnes dans les lois d'assurances sociales de profiter de l'assurance sans y être obligatoirement assujetties. Par exemple, des employés ayant un traitement supérieur au maximum admis. Mais la situation n'est pas la même. Il y a, ici, une véritable loi, qui s'impose à des catégories de citoyens, et dont l'existence même ne dépend pas du consentement de *tous* les assujettis.

M. Perassi a très justement fait observer, au sein de la Commission du règlement de la Conférence, que telle est la convention de 1925 concernant l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail, dont l'article 1^{er} porte: « Tout Membre de l'Organisation Internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à accorder aux ressortissants de tout autre Membre ayant ratifié ladite convention qui seront victimes d'accidents du travail survenus sur son territoire, ou à leurs ayants droit, le même traitement qu'il assure à ses propres ressortissants en matière de réparation des accidents du travail. » Voilà bien des obligations réciproques où l'échange de prestations est *causa negotii*.

Ensuite, il y a des conventions du travail où les *parties*, c'est-à-dire les Etats qui ratifient, prennent en considération la personnalité d'autres parties. Ce sont les conventions auxquelles certains membres n'adhèrent qu'à la condition que d'autres y adhèrent aussi: les conventions soumises à des ratifications conditionnelles. La France, par exemple, n'a ratifié la convention de Washington sur la durée du travail qu'à la condition que l'Allemagne et la Grande-Bretagne la ratifient aussi. Qu'est-ce à dire, si ce n'est que la France a un intérêt, non pas à ce que le *règlement-type*, ou la *loi* de Washington soit ratifiée (c'est-à-dire acceptée) par n'importe quel membre de l'Organisation, mais par la Grande-Bretagne et l'Allemagne? La France ne veut en assumer les obligations que si ses deux principaux concurrents les assument également. Celles-ci sont *causa negotii*. On pourrait dire que, dans ce cas, on a affaire à un acte de caractère complexe, tenant par certains côtés à la loi, par certains autres au contrat. Le préambule de la Partie XIII indique l'intérêt *particulier* que chaque Etat possède dans l'adoption d'une législation internationale du travail. « Attendu, dit-il, que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays. » Principe général de la solidarité des Etats, qui fait voir que

chacun d'eux a intérêt aux prestations des autres, aussi bien individuellement que collectivement. Caractère propre aussi à la législation internationale du travail et à l'Organisation qui l'édie.

Peu importe, d'ailleurs. Que les conventions de Genève soient des traités-contrats ou des traités-lois, leur caractère contractuel n'en est pas moins certain, et c'est là l'essentiel. La distinction entre traités-contrats et traités-lois sort d'une classification des traités d'après leur *contenu* et non d'après leur *nature*. Le mot *loi* fait penser à une norme juridique imposée ou qui s'impose. Mais l'expression employée par M. Basdevant est plus exacte et ne connote pas le même malentendu. Il appelle souvent les *Vereinbarungen* des « traités collectifs posant des règles de droit »⁽¹⁾. Ils deviennent plus fréquents aujourd'hui, parce que les Etats forment de plus en plus des Unions internationales, où jouent continuellement de semblables traités obligatoires seulement pour les membres de l'Union.

Mais il ne faut pas s'y laisser prendre. Il s'agit toujours de traités, c'est-à-dire d'actes impliquant ce qu'on appelle communément accord de volontés. M. A. Rapisardi-Mirabelli a dit excellemment: « Il n'existe pas, en règle générale, d'organes collectifs ou internationaux dont l'activité puisse être qualifiée de législative. Le traité est le procédé *normal* et de beaucoup *prédominant* pour la formation du droit international; or, le traité est conclu au moyen d'organes propres des différents Etats. La création de la Société des Nations n'a rien changé à cet égard... Quant aux dispositions relatives à la Conférence générale du travail (art. 405 du traité de Versailles et articles correspondants des autres traités de paix) suivant lesquelles celle-ci peut adopter (à une majorité des deux tiers des délégués présents) des *projets de conventions*, elles constituent une nouveauté dans la mesure seulement où la conférence ordinaire des plénipotentiaires est remplacée par un organe propre pour la proposition des pro-

(1) V. *op. cit.*, p. 600 et *passim*.

jets de convention. Ce sont d'ailleurs les Etats particuliers qui stipulent le traité, au moyen de leurs ratifications qu'ils restent toujours libres de refuser (1). »

*Le pouvoir législatif de l'Organisation internationale
du Travail.*

Nous insistons sur ces points essentiels, parce qu'il suffit de les perdre de vue pour attribuer au pouvoir de faire des traités-lois le pouvoir législatif proprement dit. Or, dans notre cas, il s'agit en réalité de savoir quels pouvoirs le statut constitutionnel, la Partie XIII, a donné à l'Union internationale qu'est l'Organisation du Travail.

S'il est une chose certaine, c'est que la Commission de Paris n'a pas voulu, n'a pas pu lui donner de pouvoir législatif au sens propre du mot.

On sait que le projet primitif britannique, qui servit de base à la discussion, prévoyait (art. 18, § 3) que chaque Etat-Membre s'engageait à ratifier dans le délai d'un an la convention votée par la Conférence, « sous réserve de la désapprobation de sa législature ». C'était donner force obligatoire aux conventions — sauf refus ou veto du parlement. La délégation britannique elle-même fut amenée, lors de la discussion avec les Américains, à modifier sa proposition en ce sens qu'au lieu de l'engagement de ratifier, sauf refus, on exigeait l'engagement de soumettre le projet au Parlement pour approbation.

Mais la délégation italienne, au contraire, voulait aller plus loin. Le baron Mayor des Planches, dans la discussion relative au nombre des délégués gouvernementaux avait proposé à la Commission une résolution portant: « La Commission estime que les conventions votées par les deux tiers des délégués devront acquérir force exécutive dans le délai d'un an pour tous les Etats adhérant à la Conférence. Toutefois, les Gouvernements se réservent le droit de faire appel devant

(1) *Loc. cit.*, pp. 371-372.

le Tribunal de la Société des Nations des décisions qu'ils ne croiraient pas pouvoir accepter. Le Tribunal aura compétence pour statuer et pour renvoyer les décisions critiquées devant la Conférence aux fins d'une nouvelle délibération ⁽¹⁾.

A la séance suivante, l'auteur modifie la forme du recours: au lieu d'en référer au Tribunal de la Société des Nations, l'Etat s'adressera au Conseil exécutif de la Société des Nations, mais le fond de la proposition reste le même.

A l'appui de ce vœu, le baron Mayor fit valoir que les ouvriers et les patrons « se sentent mieux servis » par des organismes techniques que par des parlements. Il craignait que « le droit de veto réservé aux parlements nationaux par le texte anglais réduisit considérablement l'effet utile des décisions de la Conférence... » ⁽²⁾.

M. Vandervelde s'opposa à la proposition italienne, pour deux raisons. L'une, de principe: « en droit, dit-il, il est impossible de retirer aux divers Parlements nationaux le privilège de se prononcer souverainement sur les lois à appliquer dans leurs pays respectifs. Le régime esquissé dans le système de la délégation italienne équivaudrait à la création d'un Parlement supranational. On peut espérer que ce régime sera celui de l'avenir. Il ne serait pas viable actuellement, et, en l'adoptant, on risquerait de se heurter à une opposition qui rendrait caduque toute l'œuvre de la Commission ». L'autre raison était d'opportunité: les pays arriérés ou appauvris « comme la Belgique » pourraient ne pas être en état d'adopter une législation convenant à des pays prospères.

Des délégués américains, anglais, japonais, cubains, polonois ayant appuyé la manière de voir de M. Vandervelde, le baron Mayor retira sa proposition.

Mais à la séance du 22 février, M. Colliard, au nom de la délégation française, présenta une nouvelle formule de vœu: « La Commission, tout en votant le texte du dernier paragraphe de l'article 18 (correspondant à l'art. 405, § 5 actuel),

(1) Séance du 17 février 1919. *Bulletin officiel du B. I. T.*, t. I, p. 46.

(2) Séance du 19 février. *Ibid.*, p. 52.

seul compatible avec les dispositions provisoirement arrêtées pour le fonctionnement de la Société des Nations, émet le vœu en ce qui concerne la législation internationale du travail qu'une assemblée délibérante internationale soit le plus tôt possible constituée et dotée des pouvoirs demandés par la délégation italienne... »

Cette fois-ci, M. Vandervelde se déclara favorable, en principe, au vœu français. « Il lui paraissait important d'affirmer les sympathies de la Commission pour un point de vue qui est certainement celui des organisations ouvrières. » Il demanda seulement qu'on ne fit pas allusion à la proposition italienne. « Il ne s'agit pas pour la Commission de se prononcer en faveur d'un système particulier, mais seulement d'affirmer son désir de voir instituer un Parlement international du Travail doté d'une réelle autonomie. »

Pour donner satisfaction à M. Vandervelde, M. Arthur Fontaine proposa un amendement supprimant la mention de la proposition italienne.

Mais M. Barnes rappela alors à la Commission qu'elle avait autre chose à faire que d'émettre des vœux platoniques. Le ministre anglais eut admis le vœu, s'il eût été bien entendu « que la réforme souhaitée ne sera vraiment réalisable que lorsqu'elle sera réclamée par les différents peuples et leurs représentants ». Il proposa un texte exprimant l'espoir que les Hautes Parties Contractantes arrivent à un accord international « permettant de mettre à exécution avec le minimum de délai possible les conventions votées ».

M. Robinson trouvait inopportun d'éveiller la susceptibilité des Etats.

M. Jouhaux intervint alors. Il invoqua la volonté de la classe ouvrière d'aboutir. Dès juillet 1916, la Confédération générale du Travail demandait une organisation internationale du genre de celle qu'esquisse la proposition française, seule manière « d'éviter l'explosion du mécontentement ouvrier ».

L'ajournement fut alors prononcé, à la demande de plusieurs délégués.

Enfin, à la séance du 28 février 1919, M. Arthur Fontaine présenta le vœu sous une autre forme, qui resta définitive : « La Commission émet le vœu que, dès qu'il sera possible, un accord intervienne entre les Hautes Puissances Contractantes aux fins de doter la Conférence internationale du Travail, sous les auspices de la Société des Nations, du pouvoir de prendre, dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale. » Ce vœu fut voté par 8 voix contre 5 et une abstention, celle de M. Barnes (¹).

A la séance plénière de la Conférence, le 11 avril 1919, M. Vandervelde a donné de ce vœu un commentaire parfaitement explicite des intentions de la Commission. « On a fait, dit-il, au projet de la Commission (²) une autre objection : les délégués italiens estimaient que les pouvoirs donnés aux futures conférences de législation du travail étaient insuffisants. Ces conférences, en effet, seront malgré tout des conférences de plénipotentiaires ; on n'y pourra voter que des recommandations ou des conventions qui devront être soumises à la ratification des différentes législatures, et beaucoup eussent voulu que l'on crée un Super-Parlement dont les décisions eussent lié les Parlements nationaux et les Gouvernements des différents Etats représentés.

« Je n'hésite pas à dire que je considère cette création d'un Super-Parlement international comme un idéal vers lequel nous devons tendre. Je souhaite qu'un jour la Société des Nations soit assez développée pour pouvoir dicter des lois au monde. Mais la politique est la science du possible, et c'est précisément parce que j'attends de grandes choses de la Conférence internationale du Travail que j'ai été de ceux qui n'ont pas voulu demander à la Conférence de la Paix des abdications nationales que les Nations n'eussent point consenties. Nous devons ménager les souverainetés qui commencent à se rapprocher, qui se fédéreront un jour, et, encore une fois, c'est en vue de les ménager que j'ai accepté le texte actuel. »

(¹) V. *Bulletin officiel du B. I. T.*, t. I, pp. 46, 52-53, 56-58, 96.

(²) *Ibid.*, p. 301.

On comprend, après cela, que ceux qui ont participé à l'élaboration de la Partie XIII et qui ont entendu et approuvé ces paroles, se refusent à admettre que la Conférence ait des pouvoirs législatifs, qu'elle ait le droit de faire des lois, du moins des lois qui s'imposent aux Etats-Membres.

*L'Organisation du travail et les conventions ratifiées
par les membres.*

Mais ceux qui contestent le caractère « contractuel » des conventions du travail ne vont pas jusqu'à étendre à l'extrême les pouvoirs de la Conférence. Ils entendent tirer du texte de la Partie XIII les preuves qu'en réalité, en fait, les Etats contractants ont accordé à l'Organisation du Travail, avec le pouvoir de faire des traités-lois, celui de les abroger.

Ces preuves consistent essentiellement en ceci que les projets de conventions créent des obligations des Membres, non pas l'un vis-à-vis de l'autre, mais envers l'Organisation internationale du Travail. La conséquence en serait dès lors que l'Organisation pourrait délier les Membres de leurs obligations envers elle, par exemple, en abrogeant une convention ratifiée par plusieurs Membres.

M. Oersted écrit, dans ses Observations à la Commission du Règlement: « L'obligation de soumettre les projets de convention à l'autorité compétente est une obligation vis-à-vis de l'Organisation. Aucune sanction n'est prévue pour un Etat qui la néglige, il n'a même pas été prévu que l'on pourrait porter plainte à ce sujet. Mais le « projet de convention » n'est pas non plus un *contrat* entre l'Organisation et ses membres, étant donné que les mêmes obligations sont imposées aux membres qui l'ont voté à la Conférence qu'aux membres qui ont voté contre son adoption. Ces obligations incombent aux Etats-Membres en vertu du Traité de Paix qui, lui, est une véritable convention. Seulement, les obligations prévues à l'article 405 ne deviennent effectives qu'au moment où un « projet de convention » est adopté. C'est difficile, je l'admetts, de trouver un terme approprié pour ces documents,

mais je les appellerais plutôt des « lois internationales conditionnelles » c'est-à-dire qu'ils sont des lois internationales qui peuvent être acceptées ou repoussées par les autorités compétentes des Etats-Membres, mais auxquelles ceux-là ne peuvent apporter aucune modification. — On pourrait même invoquer l'art. 407 et en conclure *a contrario* que seules les conventions particulières sont des conventions entre Etats. — Quant à la réciprocité des obligations qui découlent de la ratification de ces « lois internationales », elle n'existe pas, à mon avis. Les Etats-Membres qui ratifient un « projet de convention » s'engagent à l'appliquer, mais c'est là un engagement vis-à-vis de l'Organisation et non pas vis-à-vis des autres membres. Il est facile de prouver l'exactitude de cette thèse. S'il s'était agi d'un engagement réciproque, il est évident que seul un Etat-Membre ayant ratifié une convention pourrait porter plainte « contre un autre membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière suffisante l'exécution d'une convention (art. 411) » que ce membre aura également ratifiée. Mais l'article 411 stipule que « la même procédure pourra être engagée par le Conseil, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence ». Le Traité de Paix a donc attribué au Conseil même d'instituer *d'office* la procédure d'enquête aboutissant éventuellement à des sanctions économiques contre un Etat-Membre qui néglige ses engagements résultant de la ratification d'une convention. Il est, en conséquence, indiscutable que ces engagements n'ont pas le caractère juridique de réciprocité. Même le droit de porter plainte que le Traité a attribué aux membres ayant ratifié une convention ne répond pas au droit qu'un contractant possède ordinairement quand il a conclu un contrat réciproque. Ce n'est pas, en effet, un droit absolu. Le membre ne peut que déposer plainte au Bureau international du Travail; c'est au Conseil de décider s'il veut ou non donner suite à la plainte. Seulement dans le cas affirmatif, et si le membre en cause déclare ne pas vouloir accepter les conclusions de la Commission d'enquête, le différend peut être porté devant la Cour permanente de Justice. C'est donc au Conseil, l'organe admi-

nistratif de l'Organisation, que la plainte sera déposée et c'est au Conseil qu'il appartiendra de décider s'il y a lieu de donner suite à la plainte (art. 411 § 3) : « Le Conseil pourra provoquer la formation d'une Commission d'enquête. » La théorie de la réciprocité doit, en conséquence, être écartée. C'est vis-à-vis de l'Organisation que les Etats-Membres ont pris tous les engagements résultant du Traité et c'est également vis-à-vis de l'Organisation qu'ils prennent les engagements qui découlent de la ratification d'une convention ⁽¹⁾ ».

M. Olivetti, de son côté, résume son argumentation de la manière suivante : « ... les conventions (du travail) sont des actes complexes qui résultent :

a) d'une délibération de la Conférence qui fixe le règlement-type pour une question déterminée et qui a une existence pour l'*Organisation internationale du Travail* indépendante de toute ratification ;

b) des ratifications, qui représentent l'obligation unilatérale de chaque Etat d'observer comme *norma agendi* les délibérations de la Conférence. En substance, la ratification représente la condition de laquelle dépend la mise en vigueur pour chaque Etat des délibérations de la Conférence ⁽²⁾. »

Au cours des débats de la Commission du Règlement de la Conférence, M. Olivetti a ajouté d'autres arguments tirés de l'article 406. Ils ont été résumés en son nom par M. Marchesi à la Conférence du Travail.

« Les conventions, disait-il, ne sont pas des contrats plurilatéraux entre Etats, mais des obligations unilatérales entre l'Etat qui ratifie et l'*Organisation internationale du Travail*. En fait, par l'article 406 du Traité de Versailles, la convention ratifiée ne lie que les membres qui l'ont ratifiée. Il n'est pas fait mention dans le Traité, mais seulement dans le texte des conventions, de la condition de la ratification par deux ou plusieurs Etats pour que la convention entre en vigueur. Le

(1) V. *Compte rendu provisoire de la Conférence Internationale du Travail*, 12^e session, n^o 2, 30 mai 1929, pp. XLVII-XLIX.

(2) *Ibid.*, pp. LI-LII.

premier Etat qui ratifie est, par sa ratification lié, même si la convention n'est pas entrée en vigueur. Mais lié avec qui? Pas avec d'autres Etats, parce qu'il est seul à avoir ratifié. Done, avec l'Organisation internationale du Travail. De même, si tous les Etats qui ont ratifié une convention dénoncent cette convention à l'exception d'un seul, cet Etat, qui ne veut pas dénoncer et qui en a le droit, reste lié. Mais avec qui? Pas avec d'autres Etats, parce qu'il est le seul à ne pas avoir dénoncé. Done, avec l'Organisation internationale du Travail. Il est évidemment inadmissible qu'un Etat qui a ratifié une convention et qui, par ce fait est lié le soit à un certain moment avec des Etats et à un autre moment avec l'Organisation internationale du Travail (¹). »

Nous avons tenu à reproduire cette argumentation pour en montrer la richesse et la complexité. Nous essaierons d'en reprendre successivement les différents points.

Dans son ensemble, elle nous paraît reposer sur une confusion. Il est hors de doute que les Etats-Membres de l'Organisation du Travail ont, comme tels, des obligations. Ils les ont assumées en signant — et ratifiant — le Traité de Versailles et, pour spécifier, la Partie XIII. Il en est ainsi de toutes les Unions internationales, et l'Organisation n'est autre chose qu'une telle Union. En la formant, les Etats-Membres ont formé une société, une société internationale, au sein d'une plus grande, qui est la Société des Nations. Une société, c'est essentiellement un ordre normatif, un ordre juridique entre personnes ou sujets de droit, qui sont ici les Etats ayant ratifié le Traité de Versailles. Leurs obligations *sociales* sont nombreuses et de divers ordres: elles sont inscrites au préambule de la Partie XIII, à la Charte du Travail (art. 427), aussi bien que dans toutes les dispositions relatives au fonctionnement même de l'Organisation. C'est là, incontestablement qu'est réalisée la « *Vereinbarung* », le « traité collectif posant des règles de droit ».

(¹) *Compte rendu provisoire de la Conférence du Travail*, 12^e session, n° 21, 17 juin 1929, p. 339.

L'on peut dire que ces obligations les Membres les ont « envers l'Organisation », bien que l'expression ne me paraisse pas tout à fait exacte: ils ont pris ces obligations les uns vis-à-vis des autres *dans le but* de constituer une union.

Mais de ce qu'ils ont ainsi des obligations envers l'Organisation, il ne s'en suit nullement qu'ils ne peuvent pas avoir des obligations vraiment contractuelles, envers certains de leurs co-associés, avec qui ils auraient conclu une convention du travail. En effet, ce qu'il s'agit de démontrer, ce n'est pas qu'il existe une organisation conçue pour faire faire des conventions du travail, mais que ces actes, faits en exécution du statut de l'Union, ne sont pas de véritables conventions.

Or, tout, dans le texte, comme dans les travaux préparatoires, comme dans le passé de la législation internationale du travail, montre que ce que l'on a voulu, c'est bien faire conclure des conventions.

Le passé? Il marquait deux étapes: la Conférence de Berlin, 1890, où l'on n'émet que des vœux (« Il est désirable que... »), (¹) et les Conférences de Berne, 1905, 1906, 1913, où l'on conclut d'incontestables conventions, mais sans sanctions, et sans organisation permanente.

Les travaux préparatoires? Ils montrent à l'évidence que le progrès voulu sur le régime de Berne est de créer un organisme permanent à faire des conventions, rapidement, par des compétences, acceptées des patrons et des ouvriers, mais rien d'autre que des conventions. Le Super-Parlement, on le refoule dans un vœu, pour l'avenir.

Le texte? Aurait-il, par hasard, trahi ses auteurs? Contiendrait-il la preuve que l'on a abandonné l'idée de conventions? Au contraire. Il ne parle que de conventions (art. 405 §§ 7 et 8, art. 406, 407, 408, 411, 421, 423) ou de projets de convention (art. 405 §§ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9 et 11, art. 407). Il faut déformer le sens des mots pour admettre que l'on s'est abusé au point de ne pas dire ce que l'on voulait dire.

(¹) A la séance du 17 mars 1917 (matin), dans la discussion avec la délégation américaine, M. Arthur Fontaine objectait que le système des « recommandations » proposé nous ramenait au régime de la Conférence de Berlin. (V. *Bulletin officiel du B. I. T.*, t. I, p. 155.)

Que ces conventions aient des caractères propres, des singularités ou des anomalies, si l'on veut, cela va de soi, et cela se comprend par suite des préoccupations où l'on était d'améliorer le régime inauguré à Berne. De là, entre autres, la confection de la convention en une seule session de la Conférence, qui comprend à la fois des experts et des représentants de gouvernements, l'adoption du projet à la majorité des deux tiers, la suppression de la signature par les diplomates, le système de la « soumission » du projet de convention voté aux autorités compétentes dans un délai déterminé, la suppression de l'échange des ratifications, la surveillance de l'exécution (art. 408), et enfin les sanctions.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que, parmi ces progrès, il y en ait qui soient dus à l'Organisation *permanente* elle-même, et constituent ce qu'on peut appeler des obligations des Etats envers celle-ci. Comment pourrait-il en être autrement, quand on proclame, comme nous l'avons rappelé plus haut « que la non-adoption par une nation d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs de leurs propres pays? » C'est cette conviction qui fait prendre en mains par l'Organisation la surveillance de l'exécution (art. 408) et tout le système des sanctions. On ne laisse pas celui-ci à la discrétion des parties contractantes à la convention, parce qu'on sait que les gouvernements individuels n'en useraient pas.

Pluralité nécessaire des ratifications.

Mais tout cela ne change rien à l'acte fondamental, but et raison d'être de l'Union, la convention du travail. Celle-ci reste bien, dans son essence, un traité plurilatéral. C'est pourquoi dès la première session de la Conférence, à Washington, quand il s'est agi d'habiller les textes de fond votés par la Conférence pour les mettre, comme le demande l'article 405 *en forme de convention*, le premier soin du Comité de rédaction a été d'écrire la clause, qui est devenue le style: « Aussitôt

que les ratifications de *deux* Membres... auront été enregistrées au Secrétariat, le Secrétaire général de la Société des Nations notifiera ce fait à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail. La présente convention entrera en vigueur à la date où cette notification aura été effectuée par le Secrétaire général de la Société des Nations; elle ne liera que les Membres qui auront fait enregistrer leur ratification. « Et le rapporteur, M. Manley O. Hudson, aujourd'hui professeur de Droit international à Harvard, expliquait sommairement dans son rapport, le 28 novembre 1919, après-midi: « Evidemment, un Etat ne peut être lié au point de vue international par un projet de convention si ce dernier n'a pas été ratifié par d'autres Etats (¹). »

C'est ainsi qu'à Washington, et jusqu'à la XII^e Conférence, on a interprété l'article 406; et nous pensons que c'est ainsi qu'il faut l'interpréter. Nous ne voudrions pas appuyer trop sur une finesse, une subtilité de rédaction, mais on n'a pas suffisamment observé le pluriel employé dans le texte: « Toute convention ainsi ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations, mais ne liera que *les Membres* qui l'ont ratifiée. » Pluriel qui implique pluralité de Membres ratifiants.

Ce sont les travaux préparatoires qui montrent bien que cette interprétation est correcte. Le projet primitif britannique portait: art. 19. « Toute convention ainsi ratifiée sera inscrite par le directeur du Bureau international du Travail à la Chancellerie de la Société des Nations, et (sous réserve des conditions de ratifications stipulées par la convention même) engagera de bonne foi tout Etat qui l'aura acceptée ou qui y fera adhésion plus tard. »

Dans ses éclaircissements, à la séance du 19 février 1919, M. Barnes dit notamment: « Les réserves auxquelles il est fait allusion et qui peuvent être inscrites dans la convention

(¹) Mgr. NOLENS, l'éminent délégué néerlandais, disait encore excellentement à la XII^e Conférence: « Un projet de convention devient convention quand il y a non pas *une* ratification, mais au moins deux, » V. *Compte rendu provisoire*, n° 21, 17 juin 1929, p. 341.

en ce qui concerne la ratification seraient, par exemple, celles tendant à ne reconnaître une convention définitivement adoptée que si elle a été ratifiée par un nombre suffisant d'Etats. » Lors de la présentation du projet de la Commission à la Conférence de la Paix, c'est encore M. Barnes qui dit: « En ce qui concerne l'article 20, si *un* Etat adopte une convention, il ne sera pas tenu de l'appliquer en vertu même du texte de cette convention. Je m'explique: la convention n'entre en vigueur — pour se servir du mot même qui se trouve dans le texte — qu'autant qu'il appert qu'un certain nombre d'Etats, ou, sur la totalité des Etats adhérents, une certaine proportion d'entre eux l'ont adoptée ⁽¹⁾. »

Il faut donc lire l'article 406 en ce sens qu'une convention ratifiée et enregistrée liera le Membre s'il y a une ou plusieurs autres ratifications. Nous n'hésitons pas à dire en réponse à M. Olivetti, que nous ne voyons aucune difficulté à admettre que le Membre qui a ratifié et ait enregistré sa ratification n'est pas lié tant qu'il reste seul à ratifier et que, par conséquent, la même solution doit être admise quand il ne reste plus qu'un Membre ayant ratifié, par suite de la dénonciation de tous les autres.

Qu'on ne nous objecte pas que, dans ces deux cas, le Conseil pourrait, d'office, entamer la procédure des sanctions, en vertu de l'article 411, § 4. Cette procédure ne peut s'entendre que d'une convention qui *serait en vigueur*. Or, la convention n'est pas encore en vigueur quand il n'y a qu'*une* ratification, et elle ne l'est plus quand il ne reste plus qu'*une* ratification. Et, d'ailleurs, il ne faut pas que la discussion des textes nous fasse perdre le bon sens. Quel est le Conseil qui entreprendrait une procédure de sanctions contre un Etat pour l'exécution d'une convention que personne d'autre n'a voulu ratifier? Et dans le cas d'une convention dénoncée successivement par tous les Membres qui l'avaient ratifiée, conçoit-on une sanction contre le seul Etat qui la garderait?

(1) *Bulletin officiel du B. I. T.*, t. I, p. 296. On remarquera en passant que, dès Paris et Washington, la possibilité de ratifications conditionnelles avait été prévue.

Les arguments tirés des sanctions.

D'ailleurs, tous les arguments tirés des sanctions portent à faux. L'intervention du Conseil ne provient nullement de ce que le Membre en faute a *contracté* avec l'Organisation. C'est une mesure d'organisation, une précaution prise dans l'intérêt général contre le défaut d'exécution d'une *partie* à la convention que les autres parties ne voudraient pas ou n'oseraient pas critiquer. Le rôle du Conseil, — M. Oersted l'a remarqué — est d'ailleurs bien modeste : il ne fait que désigner une commission d'enquête, et c'est, en définitive, à la Cour Permanente de Justice à statuer. On ne trouve pas, dans tout cela, de trace de *droit* d'un contractant (l'Organisation dans l'espèce) contre un co-contractant en faute.

Moins encore peut-on invoquer le droit de *délation*, pour ainsi dire, qui est donné par l'art. 416 à tout Membre contre celui qui ne prend pas les mesures prescrites par l'art. 405 et par l'art. 411, § 4 à un « délégué de Conférence » contre un Membre qui n'exécute pas une convention qu'il a ratifiée. Le droit de *plainte* de l'art. 411, § 1, n'est d'ailleurs pas lui-même tiré de la convention même. Il s'agit là de tout un ensemble de mesures qui prennent plutôt le caractère de mesures pénales que de suites d'une convention.

La personnalité juridique de l'Organisation.

Les adversaires de l'opinion qui défend le caractère contractuel des conventions du travail sont obligés de faire de l'Organisation Internationale du Travail une entité, un sujet ou une personne du droit des gens intervenant dans chaque convention. Nous ne sommes pas de ceux qui repousseraient *a priori* cette idée, sous prétexte que seuls les Etats seraient des personnes internationales. Cependant, il est fort contestable que l'Union internationale que constitue l'Organisation du Travail soit une entité distincte des Etats qui la composent et ait le pouvoir d'agir comme une personne du droit des gens. Sans doute, d'après l'art. 392, le « Bureau International du Travail

fait partie de l'ensemble des institutions de la Société des Nations » (en anglais : part of the organisation of the League) et s'il jouit, à ce titre, des droits d'une personne, c'est qu'il participe de la nature de la Société des Nations. Mais nul texte ne considère l'Organisation Internationale tout entière, comme une personne ayant la capacité juridique. A coup sûr, elle n'a pas la capacité d'ester devant la Cour de Justice Internationale. L'art. 423 dit bien : « Toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente Partie du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres en vertu de ladite Partie seront soumises à l'appréciation de la Cour Permanente de Justice Internationale. » Mais chaque fois qu'un avis consultatif a été déféré à la Cour, ce n'est pas l'Organisation qui la saisissait, mais le Conseil de la Société des Nations, conformément au Statut de la Cour. Or, si l'Organisation était *partie*, et partie principale aux « conventions conclues par les Membres » — termes remarquables, qui ne laissent pas place à doute — elle aurait, de son chef, un *droit* de recours, ce qui paraît impossible. Nous avons l'impression que la conception qui fait de l'Organisation du Travail la personne juridique envers laquelle les Etats prennent des engagements dans les conventions du travail est une construction toute fictive. Au moment où la doctrine tout entière ébranle la notion de la personnalité de l'Etat, il nous paraît vraiment inopportun et inexact d'imaginer la formation d'une personnalité toute nouvelle : celle d'une Organisation Internationale.

Nature juridique de l'Organisation.

Si l'on nous demande notre conception de la nature juridique de l'Organisation du Travail et du mécanisme des conventions, nous dirons qu'elle forme une société entre Etats, ou comme on dit généralement, une union internationale, constituée essentiellement en vue de faciliter, de provoquer, et de rendre effectives des conventions internationales relatives au travail. Dans ce but, les Etats-Membres ont consenti à ce que M. Vandervelde appelait des abdications de souveraineté et, naturel-

lement, dans une mesure limitée. Pour atteindre son but, l'Union offre à ses Membres des modèles ou des types de convention, — des « projets de convention » — que les Membres transforment en conventions parfaites par leur ratification, qui est un acte entièrement libre. Ces conventions, ont des caractères propres, au point de vue de la forme d'abord, et aussi à d'autres points de vue, par exemple, elles sont essentiellement des conventions *ouvertes* à tous les Membres de l'Organisation, et elles sont exposées à une procédure de sanctions — nouvelles abdications de souveraineté de la part des Membres. Mais elles n'en restent pas moins des conventions au sens ordinaire du mot, exigeant l'accord des volontés particulières de chaque contractant, et accord qui suppose, pour exister, une pluralité de volontés. Chaque convention ainsi *conclue* forme, entre les Membres qui l'ont conclue, une petite société dans la grande, et institue un ordre normatif spécial générateur de règles de droit, entre les contractants. Cet ordre peut être une *Vereinbarung*, et ce l'est généralement, mais ce peut être aussi un véritable contact commutatif, comme dans le cas de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers. Quant aux conséquences juridiques de ces conventions dans le droit interne de chaque Etat, elles ne sont pas différentes de celles des conventions de ce genre, par exemple des conventions de Berne.

Nous concluons de toutes ces considérations que les engagements pris par les Etats dans les conventions du travail sont bien pris les uns vis-à-vis des autres, et non pas seulement vis-à-vis de l'Organisation. Leurs obligations envers celle-ci sont des obligations d'associés dans un but commun, qui impliquent des restrictions à leur souveraineté et ne dérivent pas de la conclusion de conventions du travail.

Les « conventions particulières » de l'art. 407.

L'art. 407 a été invoqué par M. Oersted comme une preuve *a contrario* que les conventions habituelles de la Conférence ne sont pas de véritables conventions. Cet article est celui qui stipule qu'un projet n'ayant pas obtenu la majorité des deux

tiers pourra faire l'objet d'une convention particulière « entre ceux des Membres qui en ont le désir ». M. Oersted veut voir dans cette convention, parce qu'elle est particulière, un contraste avec le « projet de convention à ratifier par les Membres » de l'art. 405, § 1.

Mais c'est une erreur complète. Cet article a une origine qui remonte à la Conférence de Berne en 1906, à propos de la convention sur la prohibition de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes. La Conférence préparatoire de 1905 avait adopté des bases de convention qui en subordonnaient l'exécution à l'adhésion de tous les Etats représentés à la Conférence et au Japon. Or, dans l'intervalle entre les deux Conférences, le Japon avait fait savoir qu'il n'accéderait pas à la convention, et la Belgique, l'Autriche, la Hongrie parmi les Etats représentés refusaient de signer. Fallait-il se séparer sur un procès-verbal de carence? C'est alors que le délégué des Pays-Bas fit la proposition de conclure une convention *restreinte*, entre les Puissances qui ne subordonnaient pas leur signature à l'adhésion d'autres Puissances. Cette proposition finalement, après des débats agités, fut adoptée. Les articles faisant une condition de l'adhésion d'autres puissances furent supprimés, et seuls, sept Etats sur quatorze signèrent la convention ⁽¹⁾.

Les auteurs du projet primitif qui servit de base de discussion à Paris se sont souvenus de ces événements : ils ont pensé qu'il valait mieux, dans certaines circonstances, renoncer à obtenir une forte majorité d'adhérents. L'événement avait donné raison à ceux qui avaient eu confiance et persévération, en 1906, à propos du phosphore. Car cette pauvre petite convention si insuffisante en 1906, a reçu successivement la ratification de 27 Etats, dont 13 avant la Conférence de Washington. C'est une de celles qui en ont recueilli le plus.

Aussi, au sein de la Commission de Paris, l'art. 20 du projet

(1) Voir *Actes de la Conférence diplomatique pour la protection ouvrière de Berne, 1926*, pp 61 et suiv.

primitif britannique, qui n'a guère subi des modifications de forme pour devenir l'art. 407, a-t-il été voté sans débats à la séance du 19 février 1919.

Mais quelle erreur d'opposer ces conventions « particulières » aux autres ! Elles ont exactement la même nature juridique. Le projet de convention qui n'a pas été adopté aux deux tiers des voix est *offert* à la ratification des Membres comme les autres. A coup sûr, il ne deviendra *convention* que quand deux Etats au moins l'auront ratifié.

(A suivre.)

LES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL

A PROPOS DE DÉBATS RÉCENTS

118

Ernest MAHAIM

Professeur à l'Université de Liège
Membre de l'Institut de Droit International.

(Suite.)

Les articles dits de style.

Les débats qui ont eu lieu en 1928 et en 1929 au sujet des articles dits de style insérés dans les conventions ont soulevé de nombreuses questions juridiques qui ne manquent pas d'intérêt.

On se rappelle que toutes les conventions du travail de l'Organisation ont la forme suivante. Il y a d'abord un préambule, indiquant la date de la session, la régularité de la convention, la mise à l'ordre du jour de la question par le Conseil, la décision de donner aux propositions votées la forme d'un projet de convention adopté conformément aux dispositions de la Partie XIII.

Viennent ensuite les articles de fond, puis huit articles, qui se répètent textuellement (sauf quelques rares exceptions) dans toutes les conventions, au nombre de vingt-huit aujourd'hui (1).

Ce sont ces huit articles, que l'on a appelés d'abord « de procédure », puis « de forme », et maintenant, « de style ». Ils sont l'œuvre du comité de rédaction de la Conférence de Washington, et ont été présentés à celle-ci le 28 novembre 1919 par M. Manley O. Hudson. Pour fixer les idées, nous les énumérerons sommairement.

(1) Il y a en réalité 29 conventions en vigueur. Mais, c'est en comptant la convention de Berne de 1906 sur le phosphore. Celle-ci a la forme des conventions internationales ordinaires. Elle ne comporte que six articles.

Le premier prévoit la communication des ratifications au secrétaire général de la Société des Nations et leur enregistrement.

Le second reproduit l'article 421 du traité de Versailles visant l'application aux colonies.

Le troisième fait au secrétaire général une obligation de notifier à tous les Membres dès que les ratifications de *deux* Membres auront été enregistrées.

Le quatrième fait partir l'entrée en vigueur de la convention de la date de cette notification et répète l'article 406.

Le cinquième fixe une date ultime où chaque Membre ratifiant doit avoir pris les mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la convention.

Le sixième prévoit la faculté de dénonciation.

Le septième, la révision.

Le huitième et dernier dit que les textes français et anglais feront foi l'un et l'autre.

Inutile de faire observer qu'un certain nombre de ces articles sont indispensables. Ils complètent et précisent la valeur des dispositions de fond. Mais quelques-uns sont superflus, d'autres de rédaction imparfaite.

C'est le mérite de M. Oersted d'avoir attiré l'attention sur l'inconvénient de la répétition automatique de ces articles et d'avoir demandé qu'ils soient soumis à un nouvel examen. Cet examen s'est fait en plusieurs étapes. Commencé au Conseil en 1928, il a abouti à des propositions dont une partie a été votée par la Conférence de 1928 et une autre, par celle de 1929.

On notera que ces dispositions ne sont pas des articles du règlement de la conférence. Celle-ci les présente aux diverses commissions chargées d'élaborer les conventions et aux comités de rédactions futurs comme des règles préférables à celles observées jusqu'à présent. Mais il n'y a là rien qui lie la Conférence elle-même : elle peut, à chaque convention, adopter des dispositions différentes — bien qu'il soit évidemment convenable de conserver autant que possible une grande uniformité.

Cependant, il est bon de faire observer qu'un certain nombre de ces dispositions tiennent au fond même des conventions.

Le nombre de ratifications requises pour la mise en vigueur, par exemple, le délai de dénonciation, l'opportunité de la révision, dépendent du contenu de la convention. Il y a des conventions qui n'ont de valeur que si certaines puissances, ou un certain nombre de puissances les ratifient. Il en est qui sont des expériences et demandent à pouvoir être dénoncées ou révisées plutôt que d'autres. Toutes ne sont donc pas « de forme », ni « de procédure ».

Le premier soin de la Commission qui a étudié la mise au point de ces articles a été d'en éliminer ce qui paraissait inutile, et notamment la simple répétition des articles du traité de paix. M. Weigert, le distingué délégué du gouvernement allemand avait même fait la proposition de la suppression radicale de tout texte rappelant celui du traité. On n'a pas été jusque là. On a supprimé l'article qui reproduisait littéralement l'article 421, relatif à l'application aux colonies, mais on a conservé les autres, par raison de clarté: il convient, en effet, que le texte même de la convention soit suffisamment complet pour qu'elle contienne tout ce qui est nécessaire pour la faire comprendre et la mettre en vigueur.

Voici maintenant les dispositions qui ont été admises par les deux dernières Conférences.

L'enregistrement des ratifications à la Société des Nations.

Tout d'abord, on a maintenu l'article exigeant la communication et l'enregistrement des ratifications au Secrétariat général: « Les ratifications officielles de la présente convention dans les conditions prévues à la Partie XIII du traité de Versailles et aux parties correspondantes des autres traités de paix seront communiquées au Secrétaire général de la Société des Nations et par lui enregistrées. »

On a fait observer que le terme de « ratifications » n'était pas techniquement correct. En effet, la ratification s'entend d'ordinaire de l'acte du chef de l'Etat ou du Pouvoir représentatif, qui confirme et accepte les stipulations signées par ses

mandataires. Or, ici, il n'y a pas de signature de plénipotentiaires. En outre, un Etat-membre, dont tous les délégués ont voté *contre* le projet de convention peut *ratifier* la convention. « La soidisant ratification, dit M. Basdevant, est bien plutôt une adhésion ⁽¹⁾. » C'est parfaitement exact. Il est remarquable d'ailleurs que le texte du traité emploie parfois le mot *adhérer* pour *ratifier*, ainsi à l'article 405, paragraphe 9, articles 408, 409. A l'article 421, le texte français porte : « les conventions auxquelles ils auront *adhéré* » et le texte anglais « conventions which they have *ratified* ».

Cette singularité de la *ratification* a été la cause d'un certain flottement dans la procédure suivie par certains gouvernements. On se rappelle qu'à un moment donné le gouvernement français trouvait une difficulté d'ordre constitutionnel interne à soumettre au parlement un *projet* de convention. Il tenait à avoir un instrument contractuel définitif, c'est-à-dire signé par des plénipotentiaires. De là, l'expédient de conclure avec un autre Etat, dans l'espèce la Belgique, une convention reproduisant littéralement le projet voté par la Conférence et de soumettre cet acte, signé du ministre des affaires étrangères et de l'ambassadeur de Belgique, au parlement. On a renoncé, par la suite, à cette procédure, qui sortait bien inutilement du cadre de la Partie XIII. On a reconnu que la ratification de l'article 405 était une ratification d'un genre spécial ⁽²⁾. Aussi, « on la voit cesser d'être la ratification donnée par le chef de l'Etat; elle devient l'information donnée par le ministre des affaires étrangères que l'autorité compétente a accepté le projet de convention qui lui avait été soumis ⁽³⁾. »

C'est pour tenir compte de ces situations singulières que le texte de l'article a modifié un mot à celui du traité de paix. Celui-ci parle de « *ratification formelle* » (art. 405, par. 7), ce qui est une traduction littérale, mais inexacte, de l'anglais : « *formal ratification* », c'est-à-dire la ratification admise dans

(1) *Conclusion et rédaction des Traités. Loc. cit.*, p. 598.

(2) *V. Bulletin Officiel du B. I. T.*, 20 juillet 1925, vol. X, n° 4, p. 87.

(3) BASDEVANT, *Loc. cit.*, p. 597. L'étude des différentes procédures adoptées par les Etats-Membres est extrêmement intéressante. Elle fait voir des conceptions bien divergentes du droit international dans ses rapports avec le droit interne.

la forme du droit constitutionnel. Il suffit donc de dire: « ratification officielle ».

La mise en vigueur.

L'article de style suivant vise la mise en vigueur de la convention :

« La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du travail dont la ratification aura été enregistrée au Secrétariat.

» Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de X Membres auront été enregistrées par le Secrétaire général.

» Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée. »

La modification opérée dans cet article est importante. Dans sa rédaction précédente, il fixait l'entrée en vigueur à la date où la ratification de *deux* Membres était enregistrée. On n'avait fait exception que pour la convention de Washington sur le chômage, qui en exigeait *trois*.

L'expérience a démontré qu'il fallait donner à cette disposition plus de souplesse. Si certaines conventions peuvent être mises en vigueur dès que deux seules ratifications sont présentées, il en est d'autres, au contraire, pour lesquelles il est raisonnable d'exiger un plus grand nombre d'adhérents. Dans le premier rapport du comité de rédaction à Washington, non seulement le nombre de ratifications initial était laissé en blanc, mais on exigeait expressément que parmi ces premières ratifications, il en fallait un certain nombre « des pays dont les gouvernements étaient représentés au conseil d'administration ». Mgr. Nolens, en approuvant l'idée d'exiger la ratification de plus de deux Membres et d'y inclure les Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable, aurait voulu qu'on imaginât un moyen, pour les conventions importantes, « de permettre à des plénipotentiaires de se réunir en un lieu et à une date déterminée pour s'engager mutuellement (1) ».

(1) V. *Conférence du Travail. XI^e session, 1928*, t. I, p. 303.

Mais cette idée n'était pas celle de la Commission du Règlement, ni de la Conférence, et l'on a pensé qu'il suffirait de laisser, dans l'article de style, la faculté de déterminer le nombre — et au besoin la catégorie — de membres qui doivent prendre les premiers la responsabilité de la mise en vigueur de la convention.

On a fait davantage : on a laissé un délai de douze mois, après la date de l'enregistrement des ratifications nécessaires. C'est que, la plupart des conventions impliquent l'adoption de mesures législatives, pour en rendre effectives les dispositions. Théoriquement, cette obligation existe dans le chef de chaque Etat qui ratifie, au moment même de la ratification. Il arrive même que dans certains pays, comme en Grande-Bretagne, on pense que la législation interne doit être mise en concordance avec la convention *avant* la ratification de celle-ci.

Mais on a vu fréquemment des Etats s'excuser du retard de leur législation, en excitant de la brièveté du délai laissé à leur parlement. La Commission dite de l'article 408, qui avait à examiner les rapports que les Etats qui ont ratifié les conventions doivent présenter chaque année sur leur exécution, s'était prononcée pour qu'un délai fût expressément imparti, lors de la mise en vigueur pour permettre l'adaptation des législations nationales. Déjà, dans des conventions précédentes, on l'avait fixé à quatre-vingt-dix jours. On l'a porté à douze mois afin de ne plus laisser de prétexte aux Etats qui n'auraient pas appliqué la convention.

Un article admis dès Washington et reproduit dans toutes les conventions jusqu'en 1928, fixait une date extrême pour l'application de la convention. Or, cet article était en contradiction avec le précédent. Ainsi, la convention de Washington sur la durée du travail stipulait, article 19, que chaque Membre ayant ratifié s'engageait à appliquer ses dispositions au plus tard le 1^{er} juillet 1921, et deux ratifications ayant été enregistrées le 13 juin 1921, elle était « entrée en vigueur » à cette date. Il en était de même pour beaucoup d'autres conventions. Celle sur les accidents du travail, par exemple, est entrée en vigueur le 26 février 1923, et elle ne devait être appliquée que

le 1^{er} janvier 1924. De sorte que cet article allait à l'encontre de son objet: au lieu de hâter l'application des conventions, il l'a retardée. Etant donné le délai de douze mois de l'article précédent, on a jugé inutile de déterminer la date de la mise en application et l'article a été supprimé.

Notification de l'enregistrement des ratifications.

Par contre, on a maintenu un article qui n'était pas strictement indispensable. Il porte: « Aussitôt que les ratifications de X Membres de l'Organisation internationale du travail auront été enregistrées au secrétariat, le Secrétaire général de la Société des Nations notifiera ce fait à tous les Membres de l'Organisation internationale du travail. Il leur notifiera également l'enregistrement des ratifications qui lui seront ultérieurement communiquées par tous autres Membres de l'Organisation. » On s'était demandé s'il convenait d'indiquer, dans une convention, l'un des devoirs du Secrétaire général. Depuis la création de la Société des Nations, le Secrétaire général fait cette notification. La section juridique du secrétariat général ayant exprimé le vœu que cet article soit maintenu, il en a été ainsi.

La dénonciation.

L'article relatif à la dénonciation, dans sa formule de Washington, en fixait le délai à dix ans après la date de la mise en vigueur initiale, et ce terme de *dix* ans avait été répété dans toutes les conventions, sauf dans deux conventions adoptées à Gênes en 1920, où la faculté de dénonciation avait été accordée après *cinq* ans.

La première modification proposée fut de laisser indéterminé le terme de dénonciation. Ce n'est pas une disposition de forme, mais une disposition de fond, qui peut varier d'après l'objet de la convention. Quand on considérera la convention comme une expérience, on fixera un terme rapproché; quand on la voudra, au contraire, établie pour une longue durée, on stipulera un terme plus éloigné. Le *nombre* d'années fut donc remplacé par

une lettre — différente, naturellement, de celles des ratifications nécessaires — et le paragraphe 1^{er} de l'article fut rédigé ainsi: « Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de Y années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Secrétaire général de la Société des Nations et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée au secrétariat. »

L'article ancien s'arrêtait là. Il en résultait que les conventions qui avaient dépassé le terme de dénonciation étaient dans une situation précaire, chacun des Membres l'ayant ratifiée pouvant la dénoncer à n'importe quel moment. Il en est ainsi, par exemple, des conventions maritimes de Gênes. C'était là une lacune. On décida de la combler; mais on ne voulait point déterminer *ne varietur* le second terme de dénonciation, dans l'idée que des circonstances particulières pourraient recommander un délai, soit plus court, soit plus long, que le précédent. Encore une fois, c'est une question de fond et non de forme, qu'il appartient à la Commission compétente de la Conférence et à la Conférence elle-même de décider.

Le second paragraphe de l'article fut donc ainsi conçu: « Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de Y années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article, sera lié pour une nouvelle période de Z années, et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de Z années dans les conditions prévues au présent article. »

La revision.

L'article de style relatif à la revision avait été adopté à Washington sous la forme suivante: « Le conseil d'administration du Bureau international du travail devra, au moins une fois par dix années (en anglais: *at least once in ten years*), présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera d'inscrire à l'ordre du

jour de la Conférence (en anglais : shall consider the desirability of placing on the agenda of the Conference) la question de la révision ou de la modification de ladite convention. »

Pour le justifier, le rapporteur du comité de rédaction, M. Manley O. Hudson, disait : « Vient ensuite un article chargeant le conseil d'administration d'examiner, au moins une fois tous les dix ans, la question de mettre à l'ordre du jour la révision ou la modification du projet de convention si on le juge nécessaire. D'après la partie du traité de paix relative au travail, il est laissé à la compétence de la Conférence ou du conseil d'administration de mettre cette question à l'ordre du jour quand ils le désireront, mais on a jugé préférable d'insérer l'article ci-dessus proposé. Il faut observer que cet article n'encourage en aucune manière toute action qui causerait inutilement une modification des décisions déjà adoptées, mais il envisage simplement l'étude de l'application des projets de convention afin qu'on puisse les reviser au cas où leurs dispositions sembleraient être devenues surannées. » A ces raisons, il est à notre connaissance qu'il faut en ajouter une autre, d'ordre juridique, qui n'a pas été développée devant l'assemblée, mais qui a eu son importance. C'est une raison du même ordre que celle qui a fait édicter l'article 19 du Pacte de la Société des Nations : « L'Assemblée peut, de temps à autre (from time to time), inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. » Des juristes américains avaient été frappés, dans les discussions relatives à la guerre, de l'emploi qu'on avait fait de la clause sous-entendue dans tout traité : *rebus sic stantibus*. De là, l'idée qu'on ne peut stipuler pour l'éternité. De là l'idée d'une révision nécessaire « de temps à autre » des traités.

La rédaction de l'article n'était pas parfaite et avait donné lieu à des débats ardents. Les mots : « au moins une fois par dix années » devaient signifier évidemment « au moins une fois dans une période de dix années qui suit la mise en vigueur de la convention ». Il est clair que l'on voulait, comme l'a dit le

rapporteur, permettre la révision de la convention même avant qu'elle eût dix ans d'âge. Il est intéressant de noter que la première rédaction de l'article portait: « La Conférence générale de l'Organisation du travail peut proposer la révision ou la modification de la présente convention à toute époque postérieure d'au moins cinq ans à la date de la mise en vigueur initiale de la convention; toutefois, le conseil d'administration du Bureau international du travail devra examiner, au moins une fois tous les dix ans, s'il est désirable d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de la révision ou de la modification de la convention. » On avait donc admis primitivement que pendant un délai de cinq ans, la convention ne devait pas être soumise à révision; mais on avait renoncé, dans la suite, à réservé même cette période d'intangibilité.

Le texte français, ensuite, paraissait *obliger* le Conseil à inscrire la révision à l'ordre du jour, en disant: « décidera d'inscrire ». Le texte anglais, au contraire, porte que le Conseil considérera *s'il est désirable* de mettre à l'ordre du jour. Bien que les deux textes « fassent foi », c'est le texte anglais, dans l'espèce, qui exprime la volonté de ses auteurs.

Les mots « révision et modification » (qui sont les mêmes en anglais et en français) ont donné lieu à de vives controverses dans la Commission du Règlement et au Conseil. Pour les uns, il n'y avait là qu'une redondance, les deux mots voulant dire la même chose, en admettant que « révision » signifiât « nouvel examen ». Pour les autres, au contraire, il y avait une nuance très marquée: la révision, c'était la révision totale, la modification, c'était la révision partielle, — et l'on en concluait que le Conseil avait le droit de choisir d'inscrire à l'ordre du jour ou bien la révision totale ou bien la modification. A quoi l'on objectait que la modification était toujours une révision.

En fait, il n'a pas encore été fait application de cet article. Mais il convient de rappeler que dès 1921, le Gouvernement britannique demandait au Bureau du travail que la Conférence du travail examinât à nouveau la convention sur la durée du travail, de façon à la rendre plus souple et à la mettre en harmonie avec certaines pratiques du monde industriel en

Grande-Bretagne ⁽¹⁾). Saisi de cette question officiellement à sa dixième session, le Conseil se refusa nettement à inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence: il y avait trop peu de temps que la convention était adoptée, pour que l'on pensât à la modifier. C'est alors qu'on imagina de prendre des mesures, dans l'élaboration même des projets de convention, pour obtenir aisément un plus grand nombre de ratifications. A la Conférence de 1922, M. Albert Thomas proposa de prévoir, pour l'avenir, une procédure d'amendement des conventions, qui permit aux Etats, même après ratification, de revenir sur des dispositions adoptées. La question fut longuement et sérieusement examinée à la Conférence. On ne parvint pas à se résoudre à prévoir, dans les conventions mêmes, des procédés qui auraient vraisemblablement pour effet d'affaiblir les engagements pris. La procédure d'amendement fut repoussée. Dans la suite, on adopta successivement la procédure de la double lecture, qui échoua avec éclat, puis celle de la double discussion, qui est encore en vigueur.

Mais plus on approchait du terme de dix ans après la Conférence de Washington, plus on pensait à la révision des conventions. La Conférence de Washington a adopté six projets de convention, dont cinq ont pour date de mise en vigueur le 13 juin 1921, et l'autre, le 14 juillet. C'est donc en 1931 au plus tard que la question de la révision doit être insérée à l'ordre du jour de la Conférence par le Conseil, qui doit avoir, auparavant, présenté un rapport sur l'exécution de chacune des conventions. Puis, chaque année suivante, il y aura toujours quelque convention qui exigera la même procédure. On voit que la question est d'actualité.

Elle fut, d'ailleurs, au premier plan des préoccupations du Conseil d'administration quand, en février 1928, le gouvernement britannique le saisit de nouveau, sans avoir prévenu les autres gouvernements, d'une demande formelle de révision de la convention de Washington sur la durée du travail. A ce moment, le Gouvernement britannique n'indiqua pas d'une

⁽¹⁾ Voir E. MAHAIM, *Histoire de la Convention de Washington sur la durée du travail*. Revue économique internationale, décembre 1928, pp. 529 et suiv.

manière précise les points sur lesquels il désirait voir réviser la convention. Il faisait bien connaître ses difficultés, mais non ses remèdes. On conçoit que cette proposition d'un gouvernement conservateur rencontra l'opposition résolue du groupe ouvrier, ainsi que celle des gouvernements qui avaient ratifié la convention. Le Conseil repoussa donc encore une fois l'invitation d'inscrire la révision à l'ordre du jour, et s'occupa de préparer les voies et moyens en mettant à l'étude la procédure qui devait être suivie pour les révisions éventuelles.

Il y avait d'abord à déterminer les règles à suivre devant le Conseil, puis celles à suivre devant la Conférence, enfin, les clauses à insérer dans les conventions elles-mêmes, celles portant révision et les autres.

Les débats sur cet ensemble de problèmes furent admirablement préparés par les études du conseiller juridique du Bureau international du travail, M. Jean Morellet, docteur en droit. Il présenta, aux divers états des travaux, des mémoires soigneusement rédigés où il fit preuve autant de bon sens que de science juridique⁽¹⁾.

Avant d'exposer les résultats auxquels on est parvenu, je voudrais dire les raisons pour lesquelles, à un moment donné, j'ai soutenu la thèse qu'il valait mieux supprimer l'article de style prévoyant la révision. A mon avis, on aurait pu maintenir le rapport décennal du Conseil sur l'exécution de la convention, mais ne pas l'obliger à examiner l'opportunité de l'inscription de la révision à l'ordre du jour de la Conférence.

En effet, à moins d'admettre que la Conférence a des pouvoirs législatifs, ce à quoi nous ne pouvons nous résoudre, on doit reconnaître que réviser une convention ne peut se faire qu'en en concluant une *nouvelle*. Même pour modifier seulement quelques dispositions de l'ancienne convention, il est indispensable de passer par toute la procédure habituelle et d'arriver à un nouveau « projet de convention ». En tout état de cause, le

(1) Il a notamment pris la peine de prévoir trois formules possibles de convention portant révision et d'étudier les conséquences juridiques de chacune d'elles. Le Conseil et la Conférence ont adopté la formule qui consiste à reproduire dans la nouvelle convention les dispositions conservées de la convention révisée, de façon que le texte nouveau soit complet par lui-même et ne nécessite pas de renvois.

Conseil et la Conférence ont toujours le droit de faire une convention sur un objet quelconque, même sur un objet qui a été réglé par une convention précédente. En conséquence, la suppression de l'article de style ne porterait préjudice à aucun des droits de la Conférence ou du Conseil et n'empêcherait pas de réviser une convention si et quand c'est nécessaire.

Mais l'article en question invite à la révision, en faisant au Conseil une obligation formelle d'en examiner l'opportunité à *date fixe*. Or, cela me paraît incompatible avec l'idée fondamentale de la législation internationale du travail, qui est l'universalité et la stabilité. Pourquoi provoquer ainsi des crises périodiques, tout au moins des incertitudes et des hésitations ? Il est hors de doute que la demande de révision anticipée de la convention de huit heures par l'Angleterre a empêché d'autres Etats de la ratifier. Quand on pense que toutes les conventions vont subir automatiquement cette épreuve tous les dix ans, on ne peut s'empêcher de croire que ce ne sera pas à l'avantage de la législation du travail.

Si l'on nous recommande d'éviter de faire des traités éternels, nous dirons que deux moyens s'offrent pour mettre fin à une convention devenue obsolète ou inapplicable : d'abord la dénonciation, qui est à la disposition individuelle de tout Etat qui, ayant fait l'expérience de la convention, ne la considère pas comme adaptée à ses besoins, et ensuite, la révision provoquée par une proposition au Conseil ou à la Conférence.

Ces raisons n'ont pas convaincu tous mes collègues de la Commission du Règlement. On a invoqué la tradition : si on supprimait l'article, on pourrait croire que l'on était opposé à toute révision. La dénonciation n'avait pas le même effet que la révision, puisqu'elle laissait subsister la convention, avec ses défauts. Quant à l'initiative de proposer la révision, elle était exposée à tous les risques d'un vote de majorité. En présence de l'opposition de gouvernements importants, j'ai retiré ma proposition de suppression de l'article.

Il faut reconnaître d'ailleurs que cette suppression n'aurait pas évité les difficultés très sérieuses que soulève toute révision.

Nous avons dit que le premier soin du Conseil fut de régler

la procédure à suivre devant lui-même. Un nouvel article (*7 bis*) fut ajouté à son règlement.

Une première disposition fut aisément rédigée : c'est le Conseil qui doit faire rapport à la Conférence sur l'exécution de la convention, et non le Bureau. Celui-ci fournit toute la documentation au Conseil. On a eu soin d'exiger tous les renseignements utiles non seulement sur l'exécution de la convention dans les Etats qui l'ont ratifiée, mais sur « la législation et son application relativement à l'objet de la convention dans ceux qui ne l'ont pas ratifiée ».

Ce rapport, dit « rapport d'application », est envoyé deux mois à l'avance aux membres du Conseil, lequel décide s'il y a lieu ou non d'envisager l'inscription de la révision à l'ordre du jour de la Conférence. Dans la négative, le rapport est simplement transmis à la Conférence.

Dans l'affirmative, le rapport est adressé à tous les gouvernements des Etats-membres, à qui on demande leur avis « en signalant les points qui ont spécialement retenu l'attention du Conseil ». Consultation évidemment nécessaire pour que le Conseil soit éclairé sur les désirs notamment des gouvernements qui n'ont pas de représentants au Conseil. Mgr. Nolens ne s'est pas fait faute, à la Conférence, d'insister sur ce point.

Une grande bataille s'est livrée, au Conseil, sur le point de savoir de quelle façon celui-ci pouvait finalement saisir la Conférence. Une fois la révision décidée, le Conseil pouvait-il, à l'aide de la seule rédaction de l'ordre du jour, limiter la discussion et les décisions de la Conférence ? On aperçoit immédiatement l'intérêt de la question quand on pense à la convention des huit heures ⁽¹⁾. Si la convention peut être remise en entier sur le chantier, les principes fondamentaux peuvent en être remis en question. De là, l'importance de la distinction « révision » ou simple « modification ». Ce n'est pas tout. A supposer que le Conseil fasse, comme un parlement, quand il s'agit de la révision d'une constitution nationale, porter les

(1) Bien que le règlement de procédure dût, naturellement, viser toute révision éventuelle, tous les esprits étaient tournés vers la révision de la convention des huit heures et l'on ne pensait guère qu'à elle.

délibérations sur certains articles, à l'exclusion de tous autres, comment empêcher la Conférence, dans la souveraineté de ses délibérations, de toucher à d'autres?

On s'est arrêté à la solution suivante: le Conseil déterminera, par autant de questions inscrites à l'ordre du jour, les points sur lesquels pourra porter la révision. Si la Conférence veut toucher à d'autres questions, elle pourra le faire, mais en prenant une résolution à la majorité des deux tiers des voix et en reportant la question à la session suivante, conformément à l'article 402, paragraphe 3.

Le groupe patronal fit une opposition très vive à cette conception de la révision. Il contesta que le Conseil eût le droit de limiter, par la rédaction de l'ordre du jour, les pouvoirs de la Conférence. Il aurait voulu qu'une fois la révision décidée, il fût loisible à tout délégué de présenter des amendements à n'importe quel article de la convention. C'était, à coup sûr, ouvrir la porte au bouleversement de toutes les conventions. Le Conseil n'a pas voulu se ranger à cet avis.

Il est clair que la difficulté capitale résidera dans la rédaction de l'ordre du jour. Il dépendra du Conseil de faire en sorte que les dispositions essentielles de la convention à réviser ne soient pas touchées, tout en laissant assez de souplesse aux délibérations. Dans ce but, il ne paraît pas expédient de s'en tenir à l'indication d'*articles* à réviser, mais il vaudra mieux formuler la *disposition de fond* remise en question. Si, par exemple, on désire réviser la convention relative à l'âge d'admission des enfants au travail industriel on indiquera, comme question à l'ordre du jour, « la détermination de l'âge » et non un numéro d'article.

Après la procédure devant le Conseil, il fallait régler la procédure devant la Conférence. Ce fut l'objet d'une révision du règlement à la douzième session.

Quelques dispositions seulement de la procédure habituelle durent être modifiées. Naturellement, les mêmes débats et la même opposition s'établirent au sujet de la limitation de la révision. Mais la Conférence s'en tint au système adopté par le Conseil.

On précisa d'abord les termes qui avaient prêté à doute: au lieu de « revision ou modification » on parla de *revision totale ou partielle*. Puis on adopta le paragraphe initial: « Le Bureau international du travail soumet à la Conférence des projets d'amendements établis sur la base du rapport du Conseil d'administration qui conclut à la revision totale ou partielle de la convention antérieurement adoptée et correspondant à la ou aux questions dont la revision figure à l'ordre du jour (en anglais: *to the question or questions in respect of which a proposal for revision has been placed on the Agenda*). Conformément à l'article 400 du traité de Versailles et sous réserve des dispositions de l'article 402, paragraphe 3 du dit traité, la Conférence ne peut réviser totalement ou partiellement une convention adoptée antérieurement par elle que sur la ou les questions portées par le Conseil d'administration à l'ordre du jour de la session ».

Après cela, viennent les dispositions ordinaires pour l'élaboration d'une convention. Mais il a fallu prévoir une légère extension des pouvoirs du comité de rédaction. En effet, la revision d'une disposition peut avoir des répercussions nécessaires — questions de forme et de rédaction — sur d'autres dispositions. Que l'on pense, par exemple, à la numérotation des articles, à des changements de termes, etc. C'est pourquoi on a adopté le paragraphe suivant: « Les amendements, ainsi que les modifications que ces amendements comportent nécessairement pour les dispositions non revisées de la convention faisant l'objet de la revision, tels qu'ils ont été adoptés par la Conférence, sont soumis au Comité de rédaction qui les combine avec les dispositions non modifiées de la convention faisant l'objet de la revision en vue d'établir le texte définitif du projet de convention issu de la revision. Ce texte ainsi préparé est distribué aux délégués. » La suite de la procédure est la procédure ordinaire. On a maintenu notamment les pouvoirs du président de la Conférence de mettre en discussion, après avoir consulté les trois vice-présidents de la Conférence un amendement présenté *in extremis*.

L'article nouveau adopté et visant la revision a modifié celui

de Washington en deux points. Tout d'abord, il a remplacé *revision* ou *modification* par *revision totale ou partielle*. Ensuite, au lieu de laisser planer dans l'incertitude pendant dix ans l'obligation du Conseil d'examiner l'opportunité d'une revision, il la fixe à l'expiration d'une période qui sera déterminée dans chaque convention et qui pourra varier, notamment, d'après le terme de dénonciation. Ces amendements ont été admis à la Conférence à une très forte majorité: 74 voix contre 12. Le texte adopté porte: « A l'expiration de chaque période de W années à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le conseil d'administration du Bureau international du travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour (en anglais: shall consider the desirability of placing on the Agenda) de la Conférence la question de sa revision totale ou partielle. »

Il fallait ensuite combler la lacune laissée par les anciens articles de style: il s'agissait de préciser les effets juridiques de la revision. Comme il s'agit de conventions futures, rien n'empêche de stipuler, entre *parties* cette fois, c'est-à-dire entre les Membres qui ratifient la convention originale, des conditions de dénonciation qui n'existent pas dans les conventions antérieurement conclues.

Une question s'est alors posée, qui a suscité de bien vifs débats: faut-il stipuler à l'avance l'abrogation de la convention revisée, ou faut-il admettre la co-existence de deux conventions sur le même objet?

On sait qu'en règle générale, tant que la convention primitive n'a pas été dénoncée par tous les contractants (ou plutôt par tous les contractants sauf un) elle subsiste entre ceux qui ne l'ont pas dénoncée. Une disposition, cependant, de cette convention primitive peut prévoir, à l'avance, sa propre abrogation après l'adoption par tous les contractants, ou une partie importante d'entre eux, d'une nouvelle convention revisée. Tel est le cas, notamment, de l'Union postale universelle, dont la convention signée à Madrid le 30 novembre 1920, par exemple, porte: « sont abrogées, à partir du jour de la mise à exécution de la

présente convention, les stipulations de la convention de l'Union postale universelle conclue à Rome en 1906 ». Disposition qui s'applique uniquement aux Etats qui ont ratifié les deux conventions.

Beaucoup de délégués à la Conférence étaient étonnés d'apprendre que l'on trouvait fréquemment en droit international deux conventions différentes, ayant le même objet, l'une revisant l'autre, et cependant toutes deux en vigueur.

Sans doute, c'est une *inelegantia juris*, qui peut amener des situations inextricables. C'est particulièrement illogique et peu recommandable dans une matière comme la législation du travail, où l'on vise l'uniformité.

Cependant, c'est non seulement une chose possible... mais c'est arrivé. Il y a, à l'heure actuelle, deux conventions internationales du travail parfaitement en vigueur, ayant le même objet et des dispositions différentes. On ne se doutait pas avoir procédé jadis à une véritable révision de convention du travail. Il s'agit de la convention sur l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie. La convention signée à Berne le 26 septembre 1906 par treize Etats avait été ratifiée par douze des Etats signataires au moment où se réunissait la Conférence de Washington, en 1919. Le comité d'organisation de cette Conférence, dans l'idée d'en alléger le travail et de ne pas remettre en question les résultats acquis par la convention de Berne, proposait purement et simplement de recommander à tous les Etats-membres qui ne l'avaient pas ratifiée *d'adhérer* à la convention de Berne, qui était bien une convention *ouverte* à tous (art. 9). Mais la Commission du travail des femmes ne se rallia point à la manière de voir du comité d'organisation, et proposa à l'assemblée de rédiger tout un texte nouveau de convention, qui fut présenté le 20 novembre 1919 par son rapporteur, Miss Constance Smith. Ce texte contenait un certain nombre de modifications importantes. Il demandait notamment de supprimer à l'article 1^e la limitation de la convention aux entreprises occupant plus de dix ouvriers et ouvrières. « Une pareille distinction n'est pas conforme à l'esprit de la législation moderne du travail », dit simplement le rapport. Et la

Conférence a adopté un projet de convention contenant sept articles de fond, différant parfois sensiblement de ceux de la convention de Berne.

Qu'est-il arrivé de la ratification? La convention de Washington fut d'abord ratifiée par la Grèce (le 19 novembre 1920) et par la Roumanie (le 13 juin 1921), deux Etats qui n'avaient pas adhéré à la convention de Berne. La mise en vigueur de celle de Washington part donc du 13 juin 1921. Puis, successivement, les ratifications suivantes furent enregistrées: en 1921, celles de la Grande-Bretagne, de l'Inde, de la Tchécoslovaquie et de l'Afrique du Sud; en 1922, celles de la Bulgarie, des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Estonie; en 1929, de l'Italie; en 1924, de l'Autriche et de la Belgique; en 1925, de la France et de l'Etat libre d'Irlande; en 1927, du royaume des Serbes, Croates et Slovènes; en 1928, du Luxembourg, de la Hongrie et de Cuba. Au total, la convention compte dix-neuf ratifications. Mais il est intéressant de constater que des Etats, qui ont ratifié la convention de Berne, comme l'Allemagne, n'ont pas ratifié celle de Washington, et que, d'autre part, un grand nombre de ceux qui ont ratifié la convention de Washington avaient ratifié celle de Berne et ne l'ont pas dénoncée. Tels sont: la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse, l'Italie, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg et la Hongrie. Ils sont donc, théoriquement, liés par les deux conventions. Heureusement, celle de Washington est plus large en ce qu'elle embrasse tous les établissements industriels. Mais, en ce qui concerne l'Allemagne, c'est le régime de la convention de Berne qui y est seul applicable, dans un certain nombre de ses lois et ordonnances. Le nouveau code du travail, qui est en élaboration, contient un article qui mettra la législation allemande en concordance avec la convention de Washington.

On voit là les inconséquences et les difficultés que peut créer la co-existence de deux conventions.

Aussi, la première pensée a-t-elle été de mettre un terme à la possibilité de semblable occurrence, en stipulant sous chaque convention future l'abrogation de la convention primitive

(*abrogation consentie à l'avance par les contractants*) dès que la nouvelle convention, revisée, entrerait en vigueur.

Mais, à la réflexion, on a pensé que c'était bien dangereux. En effet, la nouvelle convention revisée peut ne pas recevoir beaucoup de ratifications : l'Organisation du travail, nous le savons, ne peut imposer aucune ratification à ses membres. La dite convention peut surtout ne pas recevoir la ratification des Membres qui ont ratifié la première. Alors ? Dans ces pays, la protection légale ouvrière pourrait être diminuée, cesser peut-être ? En poursuivant l'amélioration d'une convention, on arriverait à en diminuer le champ d'application ?

En conclusion, on en est arrivé à admettre qu'il valait mieux courir le risque d'avoir deux conventions co-existantes que d'en supprimer une automatiquement.

De là, le texte définitivement adopté : « Au cas où la Conférence internationale adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit dénonciation de la présente convention sans condition de délai nonobstant l'article *d* ci-dessus, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur.

« A partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

» La présente convention demeurerait toutefois en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la nouvelle convention portant révision. »

On remarquera, à la fin du paragraphe 1^{er}, la réserve « que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ». Si donc l'entrée en vigueur dépend de la ratification de deux ou de plusieurs Membres, la première convention subsistera jusqu'à l'accomplissement de cette condition. Cette réserve explicite est précisément celle que nous considérons comme implicite dans l'article 406.

L'article dont il s'agit s'applique non seulement à une conven-

tion ordinaire, c'est-à-dire primaire, mais à une convention portant révision de celle-là. En effet, rien n'empêche la Conférence de soumettre une même convention à plusieurs révisions successives. Il appartiendra alors à la Commission compétente et à la Conférence de déterminer avec soin quelles sont les ratifications des Etats dont doit dépendre la mise en vigueur de la deuxième révision. Si l'on veut éviter la co-existence de deux conventions, rien ne sera plus facile: il suffira d'exiger, dans l'article antérieur, relatif à la mise en vigueur, les ratifications de tous les contractants de la précédente convention.

Les textes authentiques.

Le dernier article de style est celui relatif aux textes authentiques. Il porte: « Les textes français et anglais de la présente convention feront foi l'un et l'autre. » (En anglais: « The french and english texts of this convention shall both be authentic. »)

On sait que c'est seulement la pratique qui a imposé la dualité des langues anglaise et française à la Société des Nations. Le Paete ne contient aucune disposition à ce sujet, pas plus que la partie XIII. Pendant tout le temps des travaux de la Commission de législation du travail, à Paris, on a parlé anglais et français, avec traductions réciproques, comme à la Conférence de la paix sans qu'il y eût de décision formelle prise. Ce n'est qu'au dernier article du traité de Versailles que la question fut tranchée quand on stipula: « Le présent traité, dont les textes français et anglais feront foi, sera ratifié. » C'est cette pratique et ce texte qui ont réglé la question des langues officielles non seulement à la Société des Nations, mais dans tous les organismes auxiliaires et dans les actes, conventions ou résolutions, etc. qui émanent d'eux.

Dans le règlement de la Conférence, l'article 11 porte: « La langue française et la langue anglaise sont les langues officielles à la Conférence. Les discours prononcés en français sont résumés en anglais, et réciproquement, par un interprète appartenant au secrétariat de la Conférence. Chaque délégué peut parler dans sa langue maternelle, mais sa délégation doit pourvoir à la tra-

duction résumée de son discours dans l'une des deux langues officielles par un interprète attaché à la délégation, pour autant qu'un interprète de la Conférence pour les langues officielles ne pourrait être mis à sa disposition par le secrétariat de la Conférence. Cette traduction est ensuite reproduite dans l'autre langue officielle par un interprète appartenant au Secrétariat. »

Nous n'avons pas ici à faire l'histoire, bien curieuse et bien intéressante, de la question des langues à la Conférence du travail. On sait que, pour le moment, on essaie de résoudre par des procédés techniques, cette grave question, au fond, politique. On peut voir à la Conférence un orateur parler dans une langue, et son discours traduit immédiatement en cinq autres langues à la fois. Il parvient aux délégués dans la langue de leur choix par un appareil téléphonique qui se trouve placé à leur siège. Au point de vue technique, il y a encore des perfectionnements à apporter, mais le système s'améliore d'année en année.

En ce qui concerne les conventions, elles ont toujours été votées par la Conférence en anglais et en français. En 1927, le gouvernement allemand proposa formellement au Conseil d'administration de faire de la langue allemande une troisième langue officielle, en ajoutant, comme un amendement à côté des mots « les textes officiels en anglais et en français » les mots « et en allemand ». Immédiatement cette proposition a été appuyée par le gouvernement italien, à la condition que l'on ajoute : « et en italien ». Puis, l'espagnol a suivi, et l'on voyait se dessiner une théorie de langues officielles. C'était marquer l'impossibilité d'ajouter une seule langue officielle aux deux existantes. On discuta beaucoup sur ce qu'était une langue officielle, un texte authentique, ou faisant foi. Mais le Conseil, et après lui la Conférence, admit cette définition : « Un texte authentique est celui qui est voté par la Conférence » et on se refusa à faire voter d'autres textes que les textes anglais et français.

Mais alors le gouvernement allemand réduisit sa proposition en demandant que l'on mît à sa disposition une *traduction officielle* faite par le Bureau international du travail. Cette propo-

sition semblait être acceptée par tout le monde, à la condition, naturellement, qu'elle fût étendue à toutes les langues pour lesquelles les Gouvernements le demanderaient. Mais une très vive opposition s'éleva dans la Conférence, parce qu'on craignait notamment qu'en cas de différend porté devant la Cour, un Etat n'invoquât la traduction officielle contre les textes authentiques. Finalement, après deux votes par appel nominal, la Conférence ajouta un article à son règlement portant: « Après le vote des textes authentiques anglais et français, les projets de convention et les recommandations pourront, à la demande des Gouvernements intéressés, faire l'objet de traductions officielles établies par le directeur du Bureau international du travail et déposées entre les mains du Secrétaire général de la Société des Nations. Il appartiendra aux gouvernements intéressés de considérer ces traductions comme faisant foi dans leurs pays respectifs pour l'application des conventions et recommandations. »

Ainsi, il est hors de doute que ce n'est que pour faciliter l'application des conventions par leurs autorités judiciaires et administratives à l'intérieur de leurs frontières que la traduction officielle a été demandée. Au point de vue international, il ne peut pas y avoir de doute; seuls, les textes français et anglais font foi.

Dans la pratique, la plus grande diversité règne au sujet de la publication des textes de conventions. Certains Etats publient, avec l'acte législatif autorisant la ratification, à la fois le texte anglais, le texte français et un texte dans la langue nationale. D'autres, ne prennent que l'un des textes, soit l'anglais, soit le français, et y ajoutent une traduction en langue nationale. D'autres, enfin, ne donnent que leur traduction nationale.

En tout cas, qu'il s'agisse d'une traduction officielle établie par le Bureau ou d'une traduction faite par un gouvernement étranger, elle doit comprendre l'article final de la convention, qui porte que les textes anglais et français font foi tous deux, — ce qui sauvegarde les principes.

L'exposé que nous venons de faire suffit, pensons-nous, pour montrer l'intérêt des questions de droit que soulève la vie de l'Organisation internationale du travail. On ne peut s'empêcher de penser que la Société des Nations et ses organismes auxiliaires ne sont encore qu'à un stade peu avancé de leur développement, et que ce développement modifiera profondément non seulement les institutions, mais les idées. C'est de là que sortira le progrès juridique nécessaire pour réaliser la *société*, la vraie communauté internationale.