

L A

CONFÉRENCE DE BERNE

CONCERNANT

LA PROTECTION OUVRIÈRE

PAR

Ernest MAHAIM

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE.

EXTRAIT DE LA

REVUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

JUIN 1905.

OFFICE DE LA REVUE : 4, RUE DU PARLEMENT, 4, BRUXELLES.

LA CONFÉRENCE DE BERNE

CONCERNANT LA PROTECTION OUVRIÈRE.

(8-17 *mai* 1905.)

Voici que les portes du Palais Fédéral se sont fermées sur la dernière séance de la Conférence de la protection ouvrière.

Le Bernerhof a cessé d'être la ruche animée où de hauts fonctionnaires de quinze États multipliaient leurs entretiens.

Les délégués des différents gouvernements, après dix jours de vrai travail et une excursion dans l'Oberland comme hôtes de la Confédération helvétique, se sont dispersés et sont rentrés dans leur pays.

Qu'ont-ils fait, qu'ont-ils dit, qu'est-il arrivé? Bien peu de chose en apparence : quelques phrases numérotées, réparties en deux documents qui ne sont même pas des traités proprement dits; des « bases » d'engagements éventuels qui ne font, pour beaucoup d'États, que consacrer la législation existante.

Et pourtant, nous avons l'impression que l'histoire vient de faire un pas. Ces textes ne sont pas vains; ces phrases ne sont pas vides de sens; ces engagements reculés et si minces vont modifier les conditions et la portée des lois sociales, changer en quelque mesure la destinée des nations.

C'est l'objet des lignes qui vont suivre d'essayer de le faire voir, en exposant le but, le caractère et les travaux de la Conférence.

Tâche malaisée pour le moment, car la Conférence s'est entourée de mystère. Elle ne s'est pas le moins du monde donné des airs de ce parlement international du travail qu'on attendait

dans certains milieux. Le public et la presse ont été écartés de toutes ses séances, et le secret a été demandé à ses membres, au moins jusqu'à la signature de l'acte final. A l'heure où ces pages paraîtront, le compte rendu officiel n'aura pas encore vu le jour.

I.

La circulaire adressée le 30 décembre 1904 par le Conseil fédéral suisse aux divers gouvernements détermine avec précision le caractère de la Conférence.

Elle rappelle d'abord la demande de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, de convoquer une « Conférence internationale aux fins de résoudre les questions suivantes touchant la protection ouvrière :

» 1^o Interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes ;

» 2^o Interdiction, pour les femmes, du travail industriel de nuit. »

Puis elle ajoute : « Nous avons le ferme espoir que la conférence ne se contentera pas de manifestations théoriques, mais qu'elle s'efforcera de *préparer* une entente effective entre les États. Nous estimons, à cette fin, qu'il y aurait lieu, pour la conférence, d'*établir les principes de conventions internationales* ; ce travail, cela va de soi, ne préjugerait en rien les intentions des gouvernements représentés à la conférence, et la conclusion même des conventions demeurerait entièrement réservée à d'ultérieures négociations diplomatiques. »

On n'a donc point envoyé à Berne des plénipotentiaires, des diplomates de carrière, mais des « délégués » chargés de préparer l'œuvre ultérieure et définitive. Les chefs de mission accrédités à Berne n'y ont point figuré, à une exception près. C'est une différence considérable d'avec la Conférence de Berlin de

1890, où l'empereur d'Allemagne avait demandé que les délégués eussent pleins pouvoirs et où les diplomates étaient en nombre.

Il est probable que le Conseil fédéral, fort soucieux d'aboutir à un résultat concret, a pensé qu'il valait mieux séparer le travail de préparation de la formule définitive de conclusion, et réduire ainsi la tâche de la diplomatie. C'est peut-être à cette méthode qu'est dû le résultat final : tandis que la grande conférence de Berlin ne parvenait à émettre que des « vœux », celle de Berne rédige des « bases de conventions » qu'il suffira d'entourer de la forme habituelle des traités.

Ces « bases », il est vrai, ne constituent pas des engagements actuels ; juridiquement, les gouvernements pourraient y apporter des modifications ; mais en fait ce serait bien difficile, puisque leurs délégués à Berne y ont, dans la mesure de leurs pouvoirs, exprimé l'opinion même de leurs gouvernements. C'est là le second caractère de la conférence, et c'est ce qui la différencie des réunions de l'Association internationale, où il n'y a que des particuliers et des opinions individuelles. Ici, ce sont les intentions mêmes des États qui ont été dévoilées ; les signatures lient moralement les mandants.

Le nombre et la composition des délégations offraient de l'intérêt à plus d'un titre. Le Conseil fédéral avait adressé sa circulaire à tous les États de l'Europe, sauf la Russie et la Turquie. Les États-Unis d'Amérique, quoique puissance industrielle au premier chef, n'avaient pu être invités, parce que les questions de législation du travail ne rentrent pas dans la compétence du pouvoir central. Parmi les États extra-européens dont l'absence a eu quelque influence sur les délibérations, se trouve le Japon. On verra plus loin combien il y a lieu de le regretter.

La Grèce, la Roumanie et la Serbie ne donnèrent pas suite à l'invitation helvétique. L'Espagne était représentée par son mi-

nistre plénipotentiaire à Berne ; mais celui-ci déclara qu'il n'assistait à la conférence qu'*ad audiendum* et ne prit pas part, en fait, aux débats.

De sorte que quatorze Etats, en réalité, se trouvaient représentés. L'Association internationale n'a que huit sections nationales. La conférence du gouvernement élargit donc considérablement encore le cadre de la protection ouvrière au point de vue international.

Bon nombre de délégués, et notamment ceux des grands Etats, s'étaient déjà rencontrés, pour l'étude des mêmes questions, aux réunions de l'Association à Bâle. MM. Caspar, directeur au ministère de l'Intérieur de l'empire d'Allemagne et Koch, du même ministère ; MM. Mataja et Bach, du ministère du Commerce autrichien, y avaient souvent entendu la voix de M. Millerand, de M. Fontaine, le distingué directeur au ministère du Commerce de France. M. Belloc, inspecteur en chef du travail italien, M. le conseiller Neumann, du Luxembourg, retrouvaient aussi dans la délégation suisse M. le conseiller Scherrer, le vénéré président de l'Association, M. Kaufmann, M. Frey, l'ancien président de la Confédération qui eut l'honneur, il y a trente ans, de proposer la convocation de semblables conférences.

La France avait envoyé à Berlin, en 1890, un ouvrier. M. Delahaye. Elle fit de même à Berne, en déléguant M. Keufer, l'ouvrier typographe dont on avait déjà apprécié, à l'Association internationale, le sens des réalités et la chaude conviction.

Il s'en faut, pourtant, que le personnel de la Conférence des gouvernements se confondît avec celui de l'Association. Il manquait, d'une part, des figures comme celle du baron de Berlepsch, l'ancien ministre-président de la Conférence de Berlin, celles de MM. Kerdijk et Talma, des Pays-Bas, ou celle de M. Raoul Jay, et il y en avait de nouvelles, entre autres celle de M. le sénateur Waddington, qui avait, pour représenter la France, l'autorité d'une longue carrière parlementaire et la com-

pétence d'un industriel rallié à la protection légale des ouvriers ; celle de M. le conseiller Sterényi, du ministère hongrois, dont l'activité à la Conférence fut notablement supérieure à celle de la section hongroise au sein de l'Association. Les États scandinaves, le Danemark, le Portugal, étaient représentés par des délégués qui ne connaissaient point de près l'Association. La Grande-Bretagne avait envoyé deux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. On sait que la section nationale de l'Association est toute récente en Angleterre. Les débats de Berne ont montré combien elle aurait à faire pour faire pénétrer, au sein des conseils du gouvernement, les idées de solidarité internationale en matière de législation du travail.

La composition de la délégation belge fit sensation et donna lieu, il faut le dire, à des appréhensions au sujet des intentions du gouvernement belge, qui se dissipèrent au cours des délibérations. En tête figuraient le vice-président du Sénat, M. A. Simonis et M. le sénateur Ed. Peltzer de Clermont, deux des plus importants industriels de Verviers. Ils étaient accompagnés par M. Jean Dubois, l'éminent directeur général de l'Office du travail, M. Fabri, inspecteur du travail à Gand, qui fit jadis rapport à la section belge sur la question du phosphore, et M. Dupont, l'inspecteur du travail qui connaît le mieux la situation de l'industrie verviétoise. La part prise par nos compatriotes aux travaux de la Conférence fut considérable, à raison même de l'importance que l'attitude de la Belgique devait avoir sur le résultat final. On peut affirmer que l'adhésion donnée au principe de l'interdiction légale du travail de nuit des femmes par deux de nos plus grands industriels d'une part, et d'autre part la grande habileté de M. Dubois ont largement contribué à établir l'accord international qu'on attendait de la Conférence.

II.

La présidence de la Conférence fut confiée à M. Deucher, con-

seiller fédéral, qui dirige le département du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture de la Confédération. On lui doit d'avoir mené à bien, sans une défaillance, une tâche délicate, où des froissements et des méprises sont toujours à craindre.

M. Frey fut nommé vice-président et — hommage rendu à l'Association — M. le professeur Bauer, secrétaire général.

Les débats eurent lieu en français et en allemand. C'est un délégué français, M. Millerand, qui reconnut que si la langue française devait être seule admise dans une conférence *diplomatique*, on comprenait que, « lorsqu'il s'agit de la discussion de » questions essentiellement techniques, chacun emploie la langue qui lui est familière ».

La discussion générale qui fut ouverte dès le début sur les deux questions du programme fit déjà pressentir les intentions de la plupart des gouvernements. Il était évident que, sur chacun des deux points, il y avait un noyau d'États disposés à conclure une convention ; d'autres, moins catégoriques, ne se prononçaient pas, et tout l'effort des premiers allait consister à obtenir des concessions ; quelques autres, enfin, devaient rester totalement indifférents au projet d'entente internationale.

La délégation suisse était, naturellement, de celles dont le désir d'aboutir était le plus ardent. Elle avait proposé de prendre pour base de discussion des projets de convention qui avaient deux torts : celui d'être rédigé sous la forme d'un véritable traité : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent, .. » et celui de dépasser, dans une mesure sensible, le cadre du programme tracé à la Conférence par la circulaire du Conseil fédéral. Ainsi, en ce qui concerne le phosphore blanc, le projet suisse proposait d'en interdire l'emploi non seulement dans l'industrie des allumettes, mais dans celle d'autres produits inflammables. Elle voulait n'en autoriser la fabrication, l'importation et l'emploi pour un usage industriel ou autre que s'il a été déclaré inoffensif par les autorités compétentes.

En ce qui concerne le travail de nuit des femmes, elle réduisait encore à un minimum les exceptions. Pour les deux interdictions, elle organisait un système de contrôle et de surveillance réciproque dont il n'était nullement parlé dans la circulaire.

Des délégués firent immédiatement remarquer que, leurs instructions ayant été dictées par l'étude de la circulaire du Conseil fédéral, c'était celle-ci qui devait être prise pour base de la discussion.

C'est ce qui fut décidé par chacune des commissions entre lesquelles les délégués furent répartis. La première, celle du phosphore, nomma en qualité de président le premier délégué de l'Allemagne, M. Caspar, et comme rapporteurs MM. Bach et Fabri. La seconde, sur le travail de nuit, eut pour président M. Waddington, et pour rapporteurs MM. Plehn (Allemagne) et Arthur Fontaine (France).

Comme presque tous les délégués faisaient partie des deux commissions, elles siégèrent séparément et les séances furent presque toutes, en fait, plénières.

Un comité de rédaction de dix membres dut être nommé pour la seconde commission et sa tâche fut des plus difficiles.

III.

L'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes avait toujours paru, à beaucoup de bons esprits, comme une de celles qui pouvaient le plus facilement être réalisées par voie de convention internationale.

Je me rappelle parfaitement qu'à l'assemblée constitutive de Bâle, en 1901, quand nous cherchions les questions à mettre à l'étude qui devaient offrir « la moindre résistance », elle fut adoptée sans opposition et en toute première ligne. Un éminent inspecteur divisionnaire du travail de France, M. Laporte, aurait voulu alors voir aborder en même temps la réglementa-

tion de tous les poisons industriels, le mercure, l'arsenic, etc. On craignit de s'engager dans un domaine trop vaste, et l'on ne garda qu'un composé du plomb, la céruse, et le phosphore.

N'était-il pas avéré que les maladies occasionnées par la manipulation du phosphore dans l'industrie des allumettes étaient terribles, rebelles aux plus strictes réglementations, et qu'il existait un succédané excellent, supérieur même, d'un bon marché prodigieux, les nombreuses espèces d'allumettes sans phosphore ? L'expérience ne montrait-elle pas que la suppression des allumettes phosphoriques, réalisée dans nombre d'Etats, ne faisait du tort ni à l'industrie ni à la consommation ?

Cependant, c'est cette question qui a présenté, à Berne, « la plus grande résistance ». Il est difficile de dire que la solution en soit satisfaisante, et il reste douteux que le projet de convention soit jamais coulé en forme de traité diplomatique.

La position respective des puissances peut être caractérisée de la manière suivante.

L'Allemagne, qui a interdit le phosphore blanc, par une loi de 1903, à partir de 1907 ; la France, qui n'emploie plus cette substance dans sa régie depuis 1898 ; les Pays-Bas, qui ont l'interdiction absolue depuis 1901 ; la Suisse, qui l'a décrétée définitivement en 1898 ; le Luxembourg, qui ne fabrique pas d'allumettes, étaient disposés à signer sans réserve et sans délai une convention internationale.

L'Italie occupe 7,000 ouvriers dans ses fabriques d'allumettes et exporte pour près de 700,000 francs dont une bonne partie d'allumettes phosphoriques. Elle était disposée à faire bon marché de l'état de choses existant et à souscrire à l'interdiction.

Le Danemark a prohibé la fabrication d'allumettes phosphoriques depuis 1874. Mais son délégué, chose singulière, commença par déclarer que c'était une raison, à ces yeux, pour ne pas signer de convention.

La Norvège est pays exportateur, surtout vers l'Angleterre ;

elle n'a pas interdit le phosphore. Son délégué était sans instructions, comme celui de l'Espagne.

Au Portugal existe un monopole affermé à une compagnie pour un long terme, et le délégué était obligé de faire des réserves au sujet de tout engagement immédiat.

La résistance venait de la Suède, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Hongrie et la Belgique, mais pour des raisons différentes. La Suède a interdit la vente des allumettes phosphoriques, mais seulement à l'intérieur du pays. Elle continue à en fabriquer pour l'exportation. En 1903, elle a vendu à l'étranger 18,648,105 kilogrammes d'allumettes, représentant une valeur de 8,391,647 krone, dont la moitié provient d'allumettes contenant du phosphore. Son délégué a soutenu que la réglementation sévère de cette industrie, qui date de 1896, a diminué considérablement les cas de nécrose; il a contesté que les allumettes dites suédoises, sans phosphore blanc, fussent un succédané satisfaisant des autres dans les pays chauds et les climats humides, et il a fait une condition absolue de l'adhésion très éventuelle de son gouvernement, que les concurrents de la Suède, notamment le Japon et l'Orient britannique, y adhèrent à leur tour. Au vote final, il s'est abstenu.

La Grande-Bretagne est grand pays exportateur d'allumettes phosphoriques, dans ses colonies et à l'étranger. Son délégué s'est contenté d'exposer, avec un grand luxe de détails, la réglementation en vigueur depuis 1899. Il a exprimé toute sa confiance dans l'emploi des machines, assuré que les cas de nécrose disparaissaient presque totalement, et a montré une indéfectible indifférence à tout projet d'entente internationale.

La Belgique et l'Autriche-Hongrie faisaient preuve de plus de bonne volonté, mais étaient retenues par le souci de leur industrie d'exportation. En 1903, l'Autriche-Hongrie exportait pour 2,518,286 kronen d'allumettes, notamment en Turquie, en Égypte, dans l'Inde anglaise et en Extrême-Orient, où elle

trouve le Japon parmi ses concurrents. L'industrie des allumettes phosphoriques fait vivre en Belgique environ 3,000 ouvriers; elle exporte les trois quarts de sa production. L'un de ses principaux débouchés est l'Australie, où le Japon aussi lui fait concurrence. L'exportation des allumettes de toute espèce se montait, en 1903, à 2,705,918 francs, dont 1,732,835 francs vers l'Angleterre, mais en réalité à destination des colonies. L'Australie reçoit par mois, d'une seule maison de Gand, 3,000 caisses de 14,400 boîtes.

En Autriche, en Hongrie, comme en Belgique, la sévère réglementation du travail a, d'après les enquêtes administratives, supprimé pratiquement la nécrose. Cependant, un délégué autrichien, M. Bach, s'est joint au délégué allemand pour reconnaître que les mesures administratives ne donnent pas la solution définitive, puisqu'il suffit d'un relâchement, toujours possible, dans la surveillance pour voir l'horrible maladie faire de nouveau des ravages.

Déjà avant la réunion de la Conférence, l'Autriche-Hongrie avait demandé au Conseil fédéral d'inviter les États impliqués dans le commerce international des allumettes, déclarant que sinon il lui serait impossible de prendre part aux délibérations. Dans la suite, elle avait renoncé, par esprit de conciliation, à cette condition absolue et s'était rendue aux objections de principe que le Conseil fédéral faisait valoir pour écarter les États extra-européens.

Mais au cours des débats, il est devenu évident que les puissances intéressées ne pourraient consentir à l'interdiction du phosphore si elle n'était générale, et tous les efforts des autres puissances aboutirent à réduire le plus possible le nombre d'États dont le consentement devait être acquis.

On finit par n'exiger plus que celui du Japon, en dehors des États représentés à la Conférence, et l'on aboutit au texte suivant, qui porte le titre de : *Bases d'une convention internatio-*

nale sur l'interdiction du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

Art. 1^{er}. — A partir du 1^{er} janvier 1911, il sera interdit de fabriquer, d'introduire ou de mettre en vente des allumettes contenant du phosphore blanc.

Art. 2. — Les actes de ratification devront être déposés au plus tard le 31 décembre 1907.

Art. 3. — Le Gouvernement du Japon sera invité à donner son adhésion à la présente convention avant le 31 décembre 1907.

Art. 4. — La mise en vigueur de la convention reste subordonnée à l'acceptation de tous les États représentés à la Conférence et au Japon.

Ce texte a été adopté par onze États; la Grande-Bretagne, le Danemark, la Suède et la Norvège se sont abstenus.

Pour que la réforme se réalise, il faut donc, en première ligne, vaincre l'indifférence de l'Angleterre. Il y a là une tâche intéressante pour la jeune section anglaise de l'Association internationale. La Suède ne paraît pas devoir persister dans sa résistance, si le marché anglais lui est fermé; la Norvège sera, dit-on, encore plus facile à convaincre. Quant au Danemark, son abstention n'a aucune importance, puisqu'il ne fabrique et n'importe pas d'allumettes phosphoriques.

En ce qui concerne le Japon, des diplomates assuraient à Berne que son adhésion était non seulement possible mais probable. Sans doute, la fabrication des allumettes y est importante, et l'exportation considérable. Mais, d'une part, l'attention du gouvernement a déjà été sollicitée sur la question de l'interdiction. La réglementation de 1890, qui limite à 10 p. c. la quantité de phosphore que peut contenir la pâte n'est pas considérée comme satisfaisante. Il y a lieu d'espérer aussi que, dans le très louable souci de prendre à la civilisation européenne ce qu'elle a de meilleur, le Japon ne se contentera pas d'adopter les canons et les cuirassés les plus perfectionnés. Il

se rendra aisément compte que son prestige grandira encore s'il sait mettre sa législation sociale à la hauteur de sa législation civile (on sait que les Codes japonais sont des mieux étudiés), et de son organisation militaire.

IV.

Comme le disait M. Millerand à la seconde séance plénière de la Conférence : « Ce n'est pas diminuer l'importance de la première question que de constater que la seconde, celle de l'interdiction du travail de nuit des femmes, la dépasse beaucoup par sa généralité. »

En effet, il ne s'agit plus ici d'une industrie déterminée, mais de l'ensemble des industries qui emploient les femmes, et qui deviennent de plus en plus nombreuses. En outre, réglementer le travail de nuit, prescrire un repos légal de nuit, c'est, qu'on le veuille ou non, régler en quelque mesure le travail de jour. Comme on avait en vue surtout le travail des femmes adultes, et non des adolescentes, qui sont protégées partout, on voit que la question conduisait directement au cœur des principes mêmes de la législation du travail.

Le Bureau de l'Association internationale a essayé de chiffrer l'étendue de la réforme à accomplir. Il évalue à un million le nombre des ouvrières de tout âge qui peuvent être astreintes à travailler la nuit, dans les Etats qui n'ont prononcé à cet égard aucune interdiction. Mais ceux-ci ne comprennent, en Europe, que l'Espagne, où la durée du travail journalier des femmes est limitée à onze heures. Les autres sont le Japon, des Etats américains et un Etat australien.

Dans d'autres Etats, le travail de nuit est légalement permis aux femmes à partir d'un certain âge : en Belgique et au Portugal, à partir de 21 ans ; en Danemark, en Norvège et en Suède, à partir du 18 ans ; en Hongrie et au Luxembourg, à partir

de 16 ans. En comptant les Etats américains et australiens qui rentrent dans cette catégorie, on estime à 350,000 ouvrières le nombre qu'il faut ajouter au précédent pour avoir le total des ouvrières privées de toute protection légale en ce qui concerne le travail de nuit.

Il s'en faut, cependant, que ce soit là le nombre des femmes astreintes réellement au travail de nuit. En fait, puisque la Conférence se bornait au Etats industriels d'Europe, elle ne s'intéressait qu'au sort d'un nombre relativement restreint d'ouvrières. En Belgique, on n'évalue guère à plus de 2,000 le nombre de femmes occupées régulièrement la nuit dans des établissements industriels; 1,300 d'entre elles sont occupées au peignage et à la filature de laine dans l'arrondissement de Verviers.

Mais, d'autre part, il s'en faut aussi que le travail nocturne des femmes ait totalement disparu même dans les Etats qui en ont prononcé l'interdiction légale : l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie (à partir de 1907), les Pays-Bas et la Suisse.

Dans tous ces pays, en effet, la loi prévoit des exceptions, et la plus grande variété règne dans la formule qui les détermine. Tantôt, ce sont des industries spécialement désignées, tantôt des établissements se trouveront dans des circonstances spécifiées; ici, les exceptions sont limitées à un certain nombre de jours par an; là, il n'y a pas de limitation et les autorisations peuvent se renouveler. Toute la portée de la loi dérive des exceptions et de la manière de les interpréter.

Aussi, aux assemblées de l'Association internationale s'était-on attaché à en diminuer autant que possible le nombre; mais naturellement, il était hors de propos de parler de celle-ci tant que le principe même de l'interdiction légale n'était pas partout proclamé.

Si l'on fait abstraction de la Hongrie, du Portugal et des pays scandinaves dont l'importance industrielle est réduite, c'était

la Belgique qui tenait la réforme en échec, et en Belgique, c'était Verviers qui était le siège de la résistance. On aurait, à coup sûr, fait bon marché du travail nocturne de quelques femmes dans les charbonnages (à la surface), dans les verreries, dans les sucreries, mais proposer de la supprimer dans la filature de laine, c'était demander la ruine de l'industrie verviétoise.

Du moins, telle était la thèse des industriels quand le Comité belge fit chez eux son enquête en 1902, pour préparer l'étude de la question à l'Association internationale. Et quand on leur demandait comment et pourquoi ils étaient seuls, dans les pays industriels du continent, à réclamer le travail nocturne des femmes comme une nécessité, ils répondaient qu'ils n'étaient pas dans une situation comparable à celle de leurs concurrents. Ceux-ci, du moins en Allemagne et en France, avaient à leur disposition, un grand marché intérieur, protégé au point que l'exportation verviétoise avait progressivement décliné et disparu pour certains articles. Or, Verviers ne vit que d'exportation : deux tiers ou les trois quarts de la production doivent être destinés à l'étranger, et il ne servirait de rien de protéger, à son tour, le marché indigène, que les concurrents étrangers leur disputent cependant avec facilité, grâce à la pratique du *dumping*. L'abaissement du prix de revient est donc, pour Verviers, une condition de vie. Et comment soutenir que l'interdiction du travail de nuit des femmes n'augmenterait pas le prix de revient? Le remplacement des ouvrières par des hommes était techniquement impossible. Supprimer le travail de nuit des femmes, c'était donc supprimer tout travail de nuit, au moins dans toute une série d'opérations du peignage de la laine. Pour maintenir la production actuelle, il faudrait donc doubler, ou à peu près, l'outillage, c'est-à-dire augmenter le capital à amortir et à rémunérer. Une raison toute locale venait rendre cette opération particulièrement onéreuse — on disait impossible — à Ver-

viers. Les fabriques y sont construites en pleine agglomération, dans une cité surpeuplée, entourée de collines élevées. Le terrain y est terriblement cher et même fait défaut.

Nous avons beau répondre à ces arguments que l'Angleterre avait interdit le travail de nuit dans l'industrie textile sans protéger son marché intérieur, pas plus que la Suisse ni les Pays-Bas. On nous répliquait que la situation « n'était pas la même ». En vain invoquions-nous l'exemple de tant de chefs d'établissements, en Allemagne, en Suisse, qui, après avoir résisté aussi à l'intervention de la loi, avaient fini par reconnaître qu'au bout d'un certain temps, le prix de revient ne se ressentait plus de la suppression du travail de nuit. On répliquait que c'était inconcevable, à moins de circonstances exceptionnelles. En vain disions-nous qu'on devait se faire des illusions sur la productivité du travail de nuit et exprimions-nous l'espoir que des perfectionnements d'outillage, des améliorations dans l'organisation du travail viendraient compenser en partie la perte momentanée : on répétait que l'outillage de Verviers était la perfection et qu'il n'y avait pas moyen de produire, en moins de temps, davantage ou autant. Si nous osions marquer notre scepticisme à l'endroit de la ruine totale que causerait la réforme, en rappelant que, depuis que la législation du travail existe, l'argument avait été produit à chacune des mesures proposées, et que chaque fois, l'industrie, loin de périr, avait progressé en s'adaptant aux nouvelles conditions; on nous assurait que, cette fois, c'était bien définitif et que nous verrions les établissements se fermer... pour émigrer en Allemagne — où le travail de nuit est interdit.

On ne manquait pas non plus d'ajouter que ni les ouvrières, ni les ouvriers, d'ailleurs, les principaux intéressés, ne demandaient à cet égard la protection de la loi, qui leur ravirait du pain. Le fait est que nous n'avions pas l'espoir de faire naître un mouvement d'opinion capable d'imposer l'intervention légale.

Dans ces conditions, on comprend qu'en Belgique aussi bien

qu'à Bâle, quand on vit le gouvernement nommer en tête de sa délégation les chefs des deux plus puissantes maisons de Verviers, on conçut des doutes sérieux sur ses intentions d'aboutir, et qu'on attendit avec angoisse leurs déclarations et leurs votes.

Dès la première séance plénière, cependant, il fut évident que leurs instructions n'étaient pas de faire une irréductible opposition. Ce fut — j'en ai le témoignage incontestable — un soulagement général, et un espoir ardent d'aboutir. Le noyau des puissances dont la législation était la plus avancée était bien résolu à conclure une convention; mais n'eût-ce pas été même un échec, si cette convention s'était bornée à l'Allemagne, la France, la Suisse, l'Autriche et les Pays-Bas? L'avantage eût été bien mince. Au contraire, du moment qu'on parvenait à rallier la Belgique à la réforme, la cause de la législation internationale avait fait un pas énorme, la justification des efforts de l'Association et des gouvernements était éclatante.

C'est pourquoi on était décidé à faire toutes les concessions, à admettre tous les compromis, si du moins le principe de l'interdiction était adopté par la grande majorité des États, y compris la Belgique.

Ainsi s'explique, d'une part, le grand intérêt qui gravitait autour de notre délégation et, d'autre part, la modestie du texte final.

Dans la discussion générale qui eut lieu en séance plénière, une objection de principe curieuse fut présentée par le délégué des Pays-Bas. Il développa cette idée qu'au lieu de vouloir assurer directement, par la loi, un repos de nuit aux ouvrières, il était plus logique de limiter la durée de leur travail de jour, puisqu'on ne pourrait éviter de le faire indirectement. Il justifia ainsi les instructions qui lui avaient été données de s'abstenir, bien que les Pays-Bas eussent interdit complètement le travail de nuit.

On lui répondit avec justesse que les deux questions ne de-

vaient pas se confondre, et que la Conférence étant réunie à propos de l'interdiction du travail de nuit, les pouvoirs des délégués n'allaient pas au delà. La délégation belge, en particulier, avait la préoccupation évidente d'écarter autant que possible toutes les propositions qui iraient jusqu'à atteindre dans une mesure sensible la durée légale du travail diurne.

En commission, on accepta tout d'abord, sans débat, que l'interdiction devait viser le travail industriel de toutes les femmes, sans distinction d'âge, qu'elles fussent mariées ou célibataires.

On s'occupa ensuite de déterminer le champ d'action de la convention. Ce qu'on voulait, c'était régler le travail des femmes dans la grande industrie. La petite industrie et l'industrie à domicile devaient rester en dehors. Il fallait donc définir ce qu'on entendait par « établissement industriel ». Les législations sont, à cet égard, très diverses : les unes prennent comme critérium l'emploi de moteurs, d'autres le nombre d'ouvriers. C'est à ce dernier mode de distinction qu'on s'est arrêté, malgré l'opinion contraire d'un certain nombre d'Etats, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne et la Suède, qui croyaient possible de n'excepter que le travail à domicile. On craignit de voir l'atelier de famille où une machine à coudre serait mue à l'électricité, soumise à l'inspection du travail. Mais à quel nombre d'ouvriers s'arrêter ? L'Italie et le Portugal proposaient cinq, chiffre auquel se ralliaient les Pays-Bas et la Suède. L'Autriche et la Hongrie proposaient vingt. On admit, par transaction, le nombre de dix, proposé par l'Allemagne et le Luxembourg.

La question de la durée du repos nocturne donna lieu à de longs débats. C'était celle où les divergences de vues commençaient à avoir de l'importance.

Sur la proposition de la délégation belge, on reconnut unanimement que, comme il serait impossible de fixer d'une manière

absolue les heures du repos obligatoire de nuit, il y avait lieu, cependant, d'en fixer une partie, pour éviter qu'on élude la loi en organisant des équipes, et l'on convint de déclarer que les sept heures, au moins, comprises entre dix heures du soir et cinq heures du matin, seraient toujours interdites au travail des femmes.

Mais, sur la durée totale du repos de nuit, les avis furent partagés. L'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg et la Suisse acceptaient qu'il fût de douze heures. La Belgique, la Norvège et la Suède n'en acceptaient que dix. Dans un premier vote, douze délégations se prononcèrent pour onze heures, chiffre proposé par l'Italie. Les Pays-Bas s'abstinrent provisoirement, les délégués belges restèrent seuls à se tenir au délai de dix heures, leurs instructions ne leur permettant pas d'aller au delà. A ce moment, il y eut un sentiment de désappointement qui fit craindre de ne jamais arriver à une entente.

La préoccupation des délégués belges paraît avoir été moins de permettre de longues heures supplémentaires de jour que de faciliter la transition du régime de la liberté absolue à celui de la réglementation. Ils ont voulu, à coup sûr, éviter tout ce qui paraissait tendre à une réglementation du travail de jour.

C'est dans ces sentiments qu'on aborda l'examen des exceptions à apporter au principe de l'interdiction.

On admit, sans débat, que des « dispenses pourront être prévues pour les cas d'accident imminent ou déjà survenu ».

Le programme prévoyait ensuite une exception en faveur des industries travaillant « des produits susceptibles de s'altérer très rapidement, par exemple ceux de la pêche et de certaines industries fruitières ». Tout le monde trouvait cela raisonnable. Mais on se demanda s'il était nécessaire de donner dans le texte des exemples, puisque les industries rentrant dans cette catégorie devraient varier de pays à pays. Le délégué hongrois a de-

mandé de réserver aux législatures nationales d'en faire la nomenclature. Malheureusement, il a donné immédiatement un exemple du danger de cette disposition : il a réclamé, avec le délégué de l'Autriche, la faculté de faire rentrer dans ce cadre la fabrication du sucre brut de betterave, expliquant que, pour éviter les dommages causés aux betteraves par la gelée, on était obligé souvent de terminer la fabrication en quelques semaines, à l'aide de la population agricole, hommes et femmes, recrutés sur place.

Cette interprétation extensive de la notion « d'industries travaillant des matières rapidement altérables » fut énergiquement combattue. Mais on promit aux délégués de la Hongrie et de l'Autriche d'accorder à l'industrie sucrière des délais particulièrement longs. Cette concession prépara les voies à l'admission d'autres industries dans les mêmes conditions.

L'exception suivante visait les industries « saisonnières ». La circulaire n'admettait pour elles que deux heures supplémentaires de travail de nuit : « Les industries saisonnières et celles dont les besoins sont analogues trouveront dans une disposition transitoire, qui fixe à dix heures la durée du grand repos de nuit, les heures supplémentaires dont elles peuvent avoir besoin dans l'état actuel de leur organisation. »

L'Allemagne demanda et obtint que l'exception pût être accordée « en cas de circonstances exceptionnelles » pour toute industrie; que le repos de nuit fût en tout cas de dix heures et que le nombre de jours d'exception fut limité à soixante.

Venait, enfin, la question des délais : « Des délais à déterminer pourront être accordés pour la réalisation des réformes. »

C'est ici que la délégation belge exposa les conditions spéciales de l'industrie lainière, et demanda pour elle un délai étendu. L'occasion fut ainsi offerte aux industriels de Verviers de plaider leur cause, et ils la gagnèrent sans difficulté, du moment qu'ils se bornaient à demander une exemption tempo-

raire — tant on attachait d'importance à la consécration du principe.

Un premier vote accorda donc un délai spécial de dix ans à l'industrie lainière; mais la Belgique étant seule à le désirer on en subordonna l'inscription dans le texte à la condition que la Belgique renonçât à maintenir son vote précédent relatif à la durée totale du repos de nuit; on lui demanda de se rallier aux onze heures. Nos délégués sollicitèrent de nouvelles instructions à leur gouvernement

Ce n'est pas sans émotion qu'on attendit la réponse, d'autant plus que la délégation suisse, perdant patience et se laissant aller à un accès de désappointement, proposait de revenir au repos obligatoire de douze heures, préférant ainsi réduire à quelques États les signataires de la convention.

Il n'y avait pas à se dissimuler que, dans ce cas, la Conférence n'avait plus guère de portée. Quand on apprit que le gouvernement belge autorisait ses délégués à faire la concession demandée, moyennant une légère restriction, la satisfaction fut, au contraire, générale. Le délégué de l'Allemagne se leva le premier pour prendre acte de la concession de la Belgique qui permettait un accord unanime. Toutes les délégations, l'une après l'autre, s'associèrent à cette déclaration et admirèrent l'amendement belge. Le président se dit « heureux de voir couronnés de succès les constants efforts de la délégation belge pour arriver à une entente générale ». Voulant marquer encore son esprit de conciliation, la délégation belge renonça à demander l'exception pour le *tissage* de la laine, — où il n'y a guère de femmes — et se contenta du *peignage* et de *la filature*.

A côté de l'industrie lainière, on vit reparaître l'exception demandée par l'Autriche et la Hongrie pour l'industrie sucrière, et l'on en ajouta une nouvelle, proposée par les mêmes puissances. Il existe en Autriche des mines dont la force motrice est fournie par des cours d'eau (torrents) qui gèlent une partie de

l'hiver. Pour compenser ces chômages, on est obligé souvent de faire travailler la nuit. C'est pour ses mines qu'on obtint également une exception temporaire.

Voici les *bases* de convention qui furent adoptées par toutes les délégations, sauf celles de Grande-Bretagne et de Suède.

Article premier. — Le travail industriel de nuit sera interdit à toutes les femmes, sans distinction d'âge, sous réserve des exceptions prévues ci-après.

La convention s'appliquera à toutes les entreprises industrielles où sont employés plus de 10 ouvriers et ouvrières; elle ne s'appliquera en aucun cas aux entreprises où ne sont employés que les membres de la famille.

A chacune des parties contractantes incombera le soin de définir ce qu'il faut entendre par entreprises industrielles. Dans celles-ci sont comprises les mines et carrières, ainsi que les industries de fabrication et de transformation des matières; la législation nationale précisera, sur ce dernier point, la limite entre l'industrie d'une part, l'agriculture et le commerce, d'autre part.

Art. 2. — Le repos de nuit visé à l'article précédent aura une durée minimum de onze heures consécutives; dans les onze heures, quelle que soit la législation de chaque Etat, devra être compris l'intervalle de 10 heures du soir à 5 heures du matin.

Toutefois, dans les Etats, où le travail de nuit des femmes adultes employées dans l'industrie n'est pas actuellement réglementé, la durée du repos ininterrompu pourra, à titre transitoire et pour une période de trois ans au plus, être limitée à 10 heures.

Art. 3. — L'interdiction du travail de nuit pourra être levée :

1° En cas de force majeure, lorsque dans une entreprise se produit une interruption du travail, impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique ;

2° Dans le cas où le travail s'applique à des matières susceptibles d'altération très rapide, chaque fois que cela sera nécessaire pour sauver ces matières d'une perte inévitable.

Art. 4. — Pour les industries soumises à l'influence des saisons et, en cas de circonstances exceptionnelles, pour toute entreprise la durée du repos ininterrompu de nuit pourra être réduite à dix heures, 60 jours par an.

Art. 5. — Les ratifications de la convention à intervenir devront être déposées au plus tard le 31 décembre 1907.

Pour la mise en vigueur de la convention, il sera stipulé un délai de trois ans à dater du dépôt des ratifications.

Ce délai sera de dix ans :

1° Pour les fabriques de sucre brut de betterave ;

2° Pour la peignage et la filature de la laine ;

3° Pour les travaux au jour des exploitations minières, lorsque ces travaux sont arrêtés annuellement, quatre mois au moins, par des influences climatériques.

Le délégué de la Grande-Bretagne avait justifié son abstention en rappelant simplement que la loi interdit depuis trente ans en Angleterre le travail de nuit des femmes. Il ne jugeait donc pas nécessaire de signer les bases de la convention.

M. Millerand lui répondit qu'il ne pensait pas « qu'on pût tirer argument de la perfection de la législation nationale pour rester en dehors d'une entente internationale. Ce devrait être, bien au contraire, une raison de plus pour l'Angleterre de compléter son œuvre, et de chercher à entraîner après elle les pays moins avancés ».

Il est à croire que ces paroles seront entendues de la section anglaise de l'Association et qu'elle parviendra à faire donner par le gouvernement britannique à la convention une signature qui ne lui coûtera rien et qui sera de nature à consolider l'œuvre de Berne.

M. Simonis a prononcé, au moment de vote final, des paroles

qui méritent d'être reproduites. Après avoir rappelé l'esprit de conciliation qui a animé les débats et les efforts de la délégation belge, il a ajouté : « En ce qui concerne spécialement le travail de la laine, vous pouvez être persuadés que c'est bien malgré eux, forcés et contraints par les circonstances actuelles, que les industriels verviétois sollicitent momentanément un traitement spécial ; mais nous pouvons aussi vous donner l'assurance qu'ils n'hésiteraient pas à devancer le terme qui leur sera assigné pour la mise à exécution des décisions de la Conférence, si de nouvelles conditions économiques ou des perfectionnements mécaniques venaient à le leur permettre, car les industriels verviétois ont toujours été dans leur pays à la tête du progrès, tant au point de vue social qu'au point de vue technique.

« Nous serons unanimes, Messieurs, à nous réjouir de ce que, par de mutuelles concessions en suite de discussions aussi intéressantes que courtoises, cette Conférence internationale aura pour résultats un progrès social des plus importants. Ce sera un honneur pour la ville de Berne d'avoir abrité cette Conférence dans ces murs, ce sera un honneur aussi pour l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs de l'avoir provoquée. » Ceux qui se rappellent le *non possumus* de 1902 constateront, à ces paroles, le long chemin accompli, et sauront gré à ceux qui l'ont fait de l'effort qu'il leur a coûté. Ceux qui ont à cœur la paix sociale aussi ne manqueront pas de se réjouir de voir les patrons consentir de bonne grâce à une réforme que l'opinion publique aurait mis bien du temps à leur imposer.

V.

La sanction des traités de travail en est la partie la plus difficile. Il faut des circonstances spéciales d'État à État, et surtout des traités particuliers, pour pouvoir y insérer des clauses

de réciprocité garantie, comme dans la convention franco-italienne du 15 avril 1904.

La délégation suisse, dans son projet de convention, avait organisé tout un système de surveillance et même de dénonciation pour l'exécution de l'interdiction du phosphore.

Il y avait aussi un engagement relatif à l'inspection du travail dans le projet relatif au travail de nuit.

L'Allemagne éleva des objections contre ces propositions, trouvant qu'il serait délicat pour un État d'approuver l'efficacité du contrôle dans un autre pays. On s'est donc contenté d'émettre un vœu à ce sujet : « Il est à désirer qu'une autorité de surveillance, chargée de contrôler l'interdiction du travail de nuit des femmes, soit instituée ou, s'il y a lieu, perfectionnée par les parties contractantes de manière qu'elle offre toute garantie pour la stricte observation de ses dispositions. Il est, en outre, à désirer que les divers États échangent entre eux les rapports annuels de leurs inspecteurs. »

Il résulte de ce vœu que la difficulté de la sanction n'est pas tranchée, mais reportée entièrement au moment où les diplomates auront à conclure la convention définitive.

C'est un problème digne de leur étude, et c'est le seul, d'ailleurs, qui leur soit laissé, car il serait infiniment dangereux, si l'on veut tenir l'entente générale, de toucher au texte de Berne.

Peut-être la sagesse commande-t-elle de ne pas attacher une importance exagérée aux sanctions inscrites dans le traité même du travail. En réalité, les gouvernements ont tous les moyens nécessaires pour être renseignés — s'ils le veulent — sur l'exécution de la convention l'un chez l'autre. A supposer qu'une indifférence, une négligence manifeste et voulue vienne mettre à néant des engagements solennellement consentis, croit-on qu'on se contenterait des pénalités plus ou moins anodines qu'un traité de travail pourrait édicter? Il y a tant d'autres domaines, où les États ont l'occasion de se rencontrer, de se

demander réciproquement des concessions. Il y a notamment les traités de commerce, et toute une série de conventions où chacun escompte la bonne volonté de l'autre. C'est là, — qu'on l'écrive ou non — que les contractants pourront atteindre le plus efficacement l'Etat assez peu scrupuleux pour ne pas tenir ses engagements au sujet de la protection ouvrière.

VI

Telle est l'œuvre de la Conférence de Berne. Dans la forme, c'est une œuvre préparatoire, puisque la convention internationale proprement dite reste à formuler. Le gouvernement suisse aura à saisir les gouvernements signataires des « bases » de Berne, soit par note-circulaire, soit au moyen des agents accrédités à Berne, soit en convoquant une conférence diplomatique. Le délai pour la conclusion du traité est assez étendu pour que les gouvernements qui le voudraient puissent, au préalable, faire adopter par les Parlements les modifications nécessaires à leur législation. Il est bon de faire remarquer que presque toutes les législations devront, à la suite de la Conférence, être revisées, dans une mesure plus ou moins large.

Mais cette œuvre préparatoire, elle était nécessaire et de première importance. Même après les études de l'Association internationale, il eût été difficile d'aboutir d'emblée à un instrument diplomatique. Il fallait le contact et la collaboration des techniciens, des fonctionnaires, des industriels aussi, pour qu'on se rendît compte des possibilités et des obstacles, des bonnes volontés et des résistances, des vues d'avenir et même du degré d'indifférence de quelques-uns. Mieux valait faire le chemin en deux étapes.

Au point de vue du fond, l'œuvre de Berne est modeste. Il est toujours téméraire de préjuger l'avenir; mais l'interdiction du phosphore est subordonnée à l'adhésion de trop d'Etats :

Grande-Bretagne, Norvège, Suède, Japon, pour qu'on puisse l'escompter avec certitude.

Quant à l'interdiction du travail de nuit des femmes, au contraire, tout porte à croire qu'elle fera sans tarder l'objet d'une convention portant la signature d'une dizaine d'Etats.

Mais, dira-t-on, les délais sont si éloignés, les exceptions si nombreuses et sujettes à tant d'interprétations extensives! Les critiques chagrins et les impatients ne manqueront pas de couvrir de sarcasmes cette Conférence solennelle, qui n'aboutit qu'à des ajournements et des demi-mesures.

Eh bien non, il faut le dire bien haut, l'œuvre de la Conférence n'est pas insignifiante. Tout d'abord, n'eût-elle amené que l'adhésion du gouvernement belge avec celle des grands industriels de Verviers, qu'il y aurait déjà lieu de se réjouir.

Mais, derrière ce qu'on voit, il y a ce qu'on ne voit pas. A côté du maigre texte, il y a les intentions, les sentiments, les hommes. Il régnait à Berne, autour de ces délégués officiels occupés à combiner des rédactions habiles et délicates, une atmosphère qu'il faut avoir respirée pour comprendre comme elle est pénétrante.

Une grande pensée dominait : c'était de consolider à tout jamais la protection légale du travailleur. Et il fallait voir avec quel zèle chacun tenait à affirmer que sa loi était humaine, qu'elle garantissait, dans la mesure des nécessités contingentes, la dignité, la moralité, la santé de la personne.

On sentait qu'on était, bon gré mal gré, devant un tribunal, le tribunal de l'opinion publique internationale, celui de la grande conscience collective, qui, malgré tout, s'affirme et prend corps. On comprenait que, dorénavant, on était comptable de ses actes législatifs, non plus seulement devant des électeurs, mais devant le monde entier.

✓ Aussi, toutes ces puissances, rivales et jalouses, qui négocient avec le dernier égoïsme des traités de commerce, mettaient leur

point d'honneur à se faire des concessions d'altruisme et de solidarité sociale. Elles s'entendaient pour mettre en dehors du champ de bataille industriel la santé, le repos de milliers de pauvres femmes, la vie de famille de milliers d'ouvriers et d'ouvrières. On se battra à coup de perfectionnements mécaniques, à force d'ingéniosité technique et commerciale, à l'aide de toutes les forces économiques et matérielles, mais du moins le temps du sommeil naturel, le repos nécessaire à la chair épuisée seront sacrés.

Le coude à coude de ces fonctionnaires et de ces hautes personnalités, au milieu de telles préoccupations ne peut pas avoir été vain. Ce n'était plus des particuliers sans mandat, des économistes « sans responsabilité », pour employer une expression datant du Congrès de Bruxelles de 1897, qui discouraient ici : c'était les porte-paroles des États eux-mêmes. Et voyez l'effet immédiat de cette rencontre et de cette collaboration : ils se sont plu à répéter que la Conférence de Berne aurait de nouvelles assises. Il est dès à présent certain qu'avant que les délais inscrits dans les résolutions soient écoulés, une nouvelle Conférence trouvera réuni, pour d'autres matières, un nouveau contingent de délégués des gouvernements.

Je ne puis m'empêcher de croire qu'une ère nouvelle est ouverte à la législation du travail, et que la joie doit être au cœur de tous ceux qui ont foi dans le progrès social.
