

HISTOIRE DE LA CONVENTION DE WASHINGTON
SUR LA DURÉE DU TRAVAIL.

SOMMAIRE. — *Introduction. — La Conférence de Paris. — La préparation de la Conférence de Washington. — La Conférence de Washington. — La Convention. — Les premières ratifications et les premières difficultés. — Le Cabinet travailliste en Angleterre et la Conférence ministérielle de Berne. — La Conférence ministérielle de Londres. — La Commission du Conseil d'Administration. — La demande britannique de revision. — Conclusion.*

SUMMARY. — *Introduction. — The Paris Conference. — The preparation of the Washington Conference. — The Washington Conference. — The Convention. — The first ratifications and the first difficulties. — The Labour Ministry in Great Britain and the Berne ministerial Conference. — The London ministerial Conference. — The Committee of the Board. — The British demand for revision. — Conclusion.*

INHALTS-ÜBERSICHT. — *Vorwort. — Die Pariser Konferenz. — Die Vorbereitung der Washingtoner Konferenz. — Die Washingtoner Konferenz. — Der Vertrag. — Die erste Ratifizierungen und die erste Schwierigkeiten. — Das « labour » Kabinett in England und die Ministerkonferenz zu Bern. — Die Ministerkonferenz zu London. — Der Ausschuss des Regierungsrates. — Die Revisionsfrage von Grossbritannien. — Schluss.*

MON propos n'est point de dissenter des avantages et des inconvénients de la journée de huit heures, ni de l'opportunité de telle ou telle législation. Je veux écrire une page d'histoire : celle de la Convention de Washington de 1919.

On n'en contestera pas l'intérêt. La convention eut, à coup sûr, une influence énorme, dans tous les Etats industriels. Combien de fois n'a-t-elle pas été maudite par certains employeurs qui voudraient revenir en arrière, et la considèrent comme le grand obstacle ? Combien de fois, bénie par les leaders ouvriers, qui y voient la garantie de stabilité de la grande conquête législative qu'ils ont faite après la guerre ?

Mais si son influence n'est pas niable, ce n'est qu'une influence dérivée : la convention est un acte de droit international ouvrier qui ne trouve sa force que dans l'opinion publique et l'organisation ouvrière de chaque Etat. Elle n'est que la suite du mouvement qui a réalisé la journée de huit heures dans les faits avant de passer dans les lois. En ce sens, la destinée de la convention dépend de la politique sociale de chaque nation. Mais précisément, il vaut la peine de relever les effets de la politique intérieure sur la diplomatie du travail qui s'exerce à Genève aux dépens de l'acte de Washington. On pourrait croire qu'il est prématuré d'en écrire l'histoire, puisque l'histoire n'en est pas terminée. Y a-t-il jamais une histoire terminée ? Les temps prochains verront se dérouler de nouveaux événements au sujet de la Convention : elle va être soumise à révision. Pour les comprendre, pour en saisir la portée, il convient de suivre la série de ceux qui les ont précédés. Tel est l'objet de cette étude.

A la Conférence de Paris.

La question de la journée de huit heures se rencontre à deux endroits dans la Partie XIII du Traité de Versailles : dans l'annexe établissant l'ordre du jour de la Conférence du Travail de Washington, où elle figure en tête, et dans la « Charte du Travail », c'est-à-dire l'article 427, où elle constitue le quatrième des principes « d'une importance particulière et urgente » proposés aux Hautes Parties Contractantes.

Cette question faisait, dès avant la Conférence de la Paix, partie des revendications visant les clauses du travail à insérer dans le traité de paix. Il est vrai que la Conférence syndicaliste interalliée de Leeds, en juillet 1916, et la même Conférence tenue à Berne en 1917, n'avaient inscrit à leur programme que la journée de dix heures; mais la Conférence ouvrière de Berne, de février 1919, demandait la journée de huit heures.

On sait que la Commission du Travail de la Chambre des Députés française avait, dès le 26 novembre 1918, adopté un rapport de M. Justin Godart, qui comprenait la journée de huit heures dans les mines et les usines à marche continue.

Au sein de la Commission de Législation Internationale du Travail de la Conférence de la Paix, dès qu'on se rendit compte qu'on ne pourrait se limiter à la confection d'un règlement organique, mais qu'on devrait adopter des clauses de réformes sociales, toutes les délégations présentèrent des projets portant notamment la journée de huit heures : la délégation italienne dès la séance du 4 février 1919; la délégation américaine, le lendemain; la délégation belge, le 15 mars; le délégué tchécoslovaque présenta un mémoire spécial sur la question.

Cela explique qu'il n'y eut point de discussion ni d'opposition sur le principe.

Il n'est peut-être pas superflu de rappeler, en ce qui concerne les délégués belges, qu'ils avaient des conseillers techniques,

nommés par le Gouvernement, à qui ils communiquaient l'état des travaux de la Commission et dont ils prenaient les avis. C'est à une séance, tenue à l'hôtel Lotti, le 18 février 1919, que les grands industriels faisant partie de cette commission se rallièrent au principe de la journée de huit heures. Avant le vote définitif, les délégués belges eurent soin de demander des instructions au Gouvernement. M. Delacroix, Premier Ministre, leur répondit par télégramme qu'ils pouvaient voter le principe de la journée de huit heures dans l'industrie, mais pas dans le commerce. Je fis une déclaration en ce sens à la Commission, dans sa séance du 17 mars après-midi.

C'est dans sa séance du 14 mars 1919 que la Commission vota l'inscription de la question à l'ordre du jour de la première conférence du travail, dans les termes suivants : « Application du principe de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures ». La discussion ne porta que sur des points de détail. Le délégué polonais, M. Patek, voulait supprimer la mention de la semaine, parce que le décret polonais en vigueur ne comportait qu'une semaine de quarante-quatre heures. M. Gompers voulait insérer à toute force le mot « maximum » ; mais ces amendements furent retirés ou rejetés et le texte proposé adopté à l'unanimité.

Le 17 mars, la Commission adoptait, également à l'unanimité, le principe de la journée de huit heures parmi les « clauses dont l'insertion au Traité de Paix était proposée », dans la forme suivante : « 7. Limitation des heures de travail dans l'industrie sur la base de huit heures par jour ou de quarante-huit heures par semaine, sauf exception pour les pays dans lesquels les conditions climatériques, le développement rudimentaire de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances spéciales déterminent une différence notable dans le rendement du travail. Pour ces pays, la Conférence internationale du Travail indiquera les bases à adopter, lesquelles

devront être approximativement équivalentes à celles mentionnées ci-dessus. »

Dans la discussion, Sir Malcolm Delevingue, qui présentait ce texte, n'insista que sur la nécessité de prévoir des exceptions pour les pays exotiques. M. Fontaine provoqua la déclaration qu'en visant à la fois la limitation par jour ou par semaine, on n'entendait pas que ces deux principes jouent « cumulativement » et le texte fut adopté sans opposition.

A la Conférence de la Paix *in plenum*, le projet de la Commission fut présenté par M. Barnes dans la séance du 11 avril 1919. Aucun orateur ne fit d'opposition au principe de la journée de huit heures. Mais Sir Robert Borden, délégué du Canada, fit voter une résolution par laquelle le Comité de Rédaction était autorisé à apporter des amendements au texte soumis « pour le rendre conforme au Pacte de la Société des Nations quant à la composition des assemblées et quant aux règles d'admission des Etats ».

Le Comité de Rédaction fit encore autre chose, car à la séance du 28 avril, Sir Robert Borden présenta une rédaction toute nouvelle des clauses ouvrières, due, a-t-on dit, à M. Balfour, où le préambule avait été modifié, et où une finale avait été ajoutée. Cette rédaction fut adoptée à l'unanimité. Quant à la clause relative aux huit heures, elle avait pris la forme que voici : « L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures, comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu ».

Préparation de la Conférence de Washington.

La Commission avait proposé et la Conférence avait adopté, après de chaleureuses paroles du président Wilson, que la première conférence du Travail eût lieu au mois d'octobre à Washington.

C'est la Conférence elle-même qui nomma le Comité d'organisation en sa séance plénière du 11 avril 1919. Il était composé de sept membres ayant tous, sauf un, pris part aux travaux de la Commission.

Dès le 10 mai, il envoyait à tous les Etats représentés à la Conférence de la Paix et aux Neutres, un questionnaire développé (19 questions) qui demandait notamment quels étaient la législation et les usages en vigueur dans le pays, la communication des textes officiels, les projets de loi à l'étude et la disposition des Gouvernements. On posait directement la question: « Votre Gouvernement est-il disposé à adopter la limite de huit heures par jour de travail effectif (non compris les repos)? Est-il disposé à adopter la limite de quarante-huit heures par semaine ? ».

Vingt-sept Gouvernements avaient répondu au moment de la rédaction du rapport du Comité d'Organisation. Ce rapport donnait d'abord, d'après ces réponses, l'état de la législation, des usages et coutumes en vigueur : le champ d'application, les dérogations admises, les conditions des dérogations, l'étendue de l'application de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit heures, un exposé général du développement de cette pratique. Puis, venait l'attitude des Gouvernements. On y constatait que treize des Etats interrogés avaient déjà promulgué des lois consacrant les huit heures. C'étaient : la République Tchécoslovaque, la Norvège, la Suisse, les Pays-Bas, la France, l'Espagne, la Pologne, le Portugal, le Panama, l'Uruguay, l'Equateur, la Nouvelle-Zélande, les Etats d'Australie. On notait en outre que la Russie, l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande avaient également édicté des lois à cet effet. Enfin, les Gouvernements de la Belgique, du Royaume-Uni et de l'Italie annonçaient des projets.

Le rapport étudiait ensuite les modalités nécessaires de l'application du principe et se terminait par un avant-projet

de convention. Il est intéressant de constater que ce texte portait : « *Projet de convention tendant à limiter à quarante-huit heures par semaine le nombre des heures de travail dans les établissements industriels* ». Ainsi, le Comité, à la suggestion du représentant de la Grande-Bretagne, s'était décidé à régler la limitation de la durée du travail par semaine et non par jour, afin de donner plus de souplesse à la réglementation. Une autre caractéristique du projet était qu'il classait d'une façon précise les établissements industriels en trois catégories, faisant l'objet de trois listes : une liste A énumérait les industries à travail continu jour et nuit, pour lesquels 56 heures au lieu de 48 étaient permises ; la liste B indiquait les personnes susceptibles d'être exemptées de la limitation des 48 heures, et qui pourraient travailler 60 heures par semaine, en raison des conditions spéciales de leur emploi ; la liste C énumérait les industries saisonnières, celles où se produisent des commandes brusques par suite d'événements imprévus, celles mettant en œuvre des matériaux périssables, celles où le temps des travaux ne peut, en raison de leur nature, être déterminé d'une façon précise, enfin les usines actionnées exclusivement par l'eau. Pour ces industries, 150 heures supplémentaires les cinq premières années, 100 heures dans la suite, étaient accordées. Des dispositions étaient prévues pour admettre des modifications pour les pays se trouvant dans des conditions spéciales à raison du climat, du développement incomplet de l'organisation industrielle, ou autres.

On a dit parfois que la préparation de la convention avait été insuffisante. Certes, à comparer à la richesse de documentation à laquelle le Bureau International du Travail nous a habitués depuis, la petite brochure de 165 pages du Comité de 1919 est maigre. Mais, étant donné le peu de temps dont on disposait, il faut reconnaître que l'effort avait été considérable. En tout cas, la Conférence était amplement informée ; la bonne

volonté des Gouvernements était manifeste, et au cours de la Conférence elle-même, personne n'a demandé un ajournement pour renseignements complémentaires.

A la Conférence de Washington.

Dès le 4 novembre 1919, M. G. N. Barnes ouvrit les débats. On sait, qu'ancien secrétaire de la puissante fédération des mécaniciens, il était alors membre du Parlement et membre du « Cabinet de Guerre » présidé par M. D. Lloyd George. Sa motion demandait à la Conférence de prendre pour base de discussion le projet du Comité d'organisation. Son discours, substantiel et bien ordonné, exposait l'ensemble de la question. Il défendait l'idée de la semaine de quarante-huit heures plutôt que la journée de huit heures en montrant la nécessité de laisser à la convention assez de souplesse pour pouvoir être adoptée par des pays se trouvant dans des conditions très diverses. Il est hors de doute que M. Barnes parlait avec l'autorité d'un membre du Gouvernement britannique et d'accord avec ses collègues.

Immédiatement, les ouvriers demandèrent si, en adoptant la motion Barnes, la Conférence allait se lier au système de la réglementation par *semaine*. On leur répondit que tout délégué pourrait présenter des amendements au projet du Comité, qui n'était qu'une base de discussion. Mais, dès ce moment, les ouvriers conçurent l'idée que la motion était dangereuse pour leur cause. Il y a des mots qui ont un sens, une valeur mystique. La « journée de huit heures » était de ce nombre : il fallait, de toute nécessité que ces mots se trouvent consacrés par le titre au moins de la convention.

La discussion générale s'engagea alors, dominée par des questions de procédure sur la manière dont on pourrait introduire des amendements. Le délégué patronal britannique,

M. Marjoribanks présenta une sorte de contre-projet. M. Samuel Gompers, qui avait été admis à la Conférence comme « hôte », car il n'était pas délégué, prononça un grand discours, sans conclusion. Le second jour, la Conférence finit par adopter la motion Barnes, mais avec un amendement de M. Fontaine, qui changeait le titre du projet de convention : on l'appela : « Projet de convention concernant la journée de huit heures et la semaine de quarante-huit heures ».

Au début de la séance suivante, le 6 novembre, M. Jouhaux fit observer que la presse américaine avait conclu de la résolution prise la veille que les ouvriers avaient subi un échec sur la question de la journée de huit heures.

On pensa alors à faire paraître un communiqué officiel quotidien résumant les débats, mais on abandonna cette idée sur l'observation que cela n'empêcherait pas les commentaires erronés de la presse.

La discussion générale continua encore pendant deux séances, sans faire de notables progrès. Un patron canadien, M. Parsons, seul des délégués patronaux à la Conférence, combattit le principe même de toute loi et de toute convention sur la durée du travail. M. Jouhaux présenta le point de vue ouvrier et annonça un certain nombre d'amendements. M. Guérin, délégué patronal français, fit une déclaration au nom des patrons français. Elle commençait ainsi : « Les patrons français ont généralement accepté le principe de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures ... Ils n'ont pas, malgré les difficultés de l'heure présente, l'intention de revenir sur ce qui a été convenu, et ils entendent maintenir ce qui a été adopté... ». On entendit aussi M. Marjoribanks protester avec énergie contre l'insinuation qui avait été faite que les employeurs étaient opposés à la semaine de quarante-huit heures.

Finalement, comme on se rendait compte que la discussion

générale ne faisait qu'amener à la tribune une série d'orateurs sans faire avancer le projet, la Conférence décida, sur la proposition de M. Rowell, délégué du Gouvernement canadien, de renvoyer l'examen de toute la question à une Commission de quinze membres, cinq gouvernementaux, cinq patrons et cinq ouvriers. Elle avait déjà décidé de faire examiner par une autre Commission spéciale le régime particulier qui devait être appliqué aux pays se trouvant dans des conditions moins avancées que les autres, notamment les pays d'Extrême-Orient.

C'est du travail de ces deux Commissions qu'est sorti le texte qui fut proposé à la Conférence. Nous avons déjà exposé, dans cette *Revue* (1) combien les débats qui eurent lieu à la première Commission furent pénibles, les amendements âprement discutés dans une atmosphère de suspicion réciproque. Le texte finalement adopté à l'unanimité fut le résultat d'un compromis. Il faut noter que les trois listes contenant l'énumération des trois catégories d'industries disparurent : on n'aurait jamais pu se mettre d'accord sur leur contenu. Mais le rapport de la commission, rédigé par M. Fontaine, indique clairement sous les formules générales du projet les catégories d'industries visées.

La discussion du projet de la Commission vint à la séance du lundi 24 novembre et dura deux jours. Elle ne porta que sur des détails. Seul, le délégué patronal canadien fit encore une opposition radicale, à laquelle personne ne prit attention. L'adoption provisoire de l'ensemble eut lieu le 25 novembre, par 64 voix contre une, et le projet fut envoyé au Comité de rédaction.

Quant aux dispositions relatives aux pays à mettre sous un régime spécial, la Commission qui s'en occupa rencontra moins de difficultés. Son rapport fut présenté par M. Barnes, le 27 no-

(1) Décembre 1920: *L'Organisation du travail de la Société des Nations et la Conférence de Washington.*

vembre. La discussion porta surtout sur les exceptions accordées au Japon. Le projet fut adopté sans modification.

Enfin, l'ensemble du projet de convention, complété par les clauses de forme dues au Comité de rédaction fut adopté le 28 novembre après-midi, par 83 voix contre deux (celles des délégués patronaux du Canada et de la Norvège) et une abstention.

La Convention.

On a souvent critiqué le texte adopté à Washington. Les uns y trouvent des lacunes et des obscurités; les autres lui reprochent d'entrer dans trop de détails. Comme tous les textes qui sont le résultat de compromis, il manque d'unité; mais à tout prendre, quand on l'examine sans parti-pris, il ne mérite pas tout le mal qu'on en a dit.

Si l'on met de côté les articles relatifs aux pays soumis à un régime spécial, Japon, Inde, Grèce et Roumanie, ainsi que les clauses de forme, il reste neuf articles de fond — qu'il importe seuls d'analyser ici.

L'article premier détermine le champ d'application de la Convention, en définissant ce qu'elle considère comme « établissements industriels ». Concept large, couvrant tout établissement industriel sans acception du nombre d'ouvriers occupés, et comprenant notamment les transports. On laisse aux divers gouvernements le soin de déterminer la ligne de démarcation entre l'industrie, d'une part, le commerce et l'agriculture, d'autre part. On renvoie à une conférence spéciale la réglementation des heures de travail dans la marine et la navigation intérieure.

C'est l'article 2 qui contient le principe : la durée du travail ne peut excéder huit heures par jour et quarante-huit par semaine, sauf trois exceptions immédiatement indiquées :
a) pour les personnes occupant un poste de surveillance, de

direction ou de confiance; *b*) pour le cas où la durée du travail est un jour par semaine inférieure à huit (semaine anglaise) la possibilité d'allonger, d'une heure au plus, le travail des autres jours; *c*) pour les travaux s'effectuant par équipes, la faculté d'établir sur trois semaines la moyenne de quarante-huit heures.

L'article 3 suspend la règle pour les cas d'accident survenu ou imminent, de travaux d'urgence à effectuer à l'outillage, ou de force majeure, « mais uniquement dans la mesure nécessaire pour éviter qu'une gêne sérieuse ne soit apportée à la marche normale de l'établissement ».

L'article 4 vise les travaux « dont le fonctionnement continu doit, en raison même de la nature du travail, être assuré par des équipes successives ». La durée peut y être de cinquante-six heures en moyenne par semaine, et il y a lieu de ne pas réduire les congés compensatoires du jour de repos hebdomadaire. Nous savons, par le rapport de M. Fontaine au nom de la Commission, que les établissements visés sont ceux énumérés, non limitativement d'ailleurs, par le tableau A du projet du Comité d'organisation.

L'article 5 ne fait que compléter l'article 4, en prévoyant le cas de certaines industries où la durée du travail est établie sur une plus longue période que la semaine. Le rapport de la Commission cite notamment les chemins de fer, où l'on a parfois adopté la décade pour régler le roulement des agents. Dans ces cas exceptionnels, si des conventions sont intervenues entre organisations ouvrières et patronales, et si le Gouvernement les transforme en règlement, la limite des quarante-huit heures pourra être dépassée, à condition que la moyenne n'excède pas quarante-huit.

L'article 6 est relatif aux dérogations. Toutes doivent être déterminées par des règlements de l'autorité publique portant sur toute une industrie ou une profession.

Il y a deux espèces de dérogations : les dérogations *permanentes* sont admises pour les travaux préparatoires ou complémentaires qui doivent être nécessairement exécutés en dehors de la limite assignée au travail normal de l'établissement ; les mêmes dérogations sont admises pour les personnes dont le travail est spécialement intermittent. Ces travaux et ces catégories de personnes étaient indiqués à la liste B du projet du Comité d'organisation.

Des dérogations *temporaires* sont admises « pour permettre aux entreprises de faire face à des surcroîts de travail extraordinaires ». Il est hors de doute que dans ces entreprises, sont comprises celles des industries saisonnières, celles où des commandes surviennent par suite d'événements imprévus, celles produisant des articles ou mettant en œuvre des matériaux périssables, celles où le temps nécessaire à exécuter les travaux ne peut être, en raison même de leur nature, déterminé d'une façon précise et celles actionnées par l'eau. Toutes ces entreprises, en effet, étaient énumérées à la liste C du Comité d'organisation et nous savons, par la discussion, que les auteurs de l'article les comprenaient dans leur formule.

A la différence de l'article 5, qui exigeait l'*accord* des organisations patronales et ouvrières, l'article 6 ne demande que la *consultation* de ces organisations « là où il en existe ».

En outre, il fait une obligation de majorer d'au moins 25 p. c. du salaire normal le salaire des heures supplémentaires.

Les articles 7 et 8 ne prévoient que des mesures de contrôle : communication par les Gouvernements au Bureau International du Travail de renseignements sur l'application des articles 4, 5 et 6 ; affichage par les patrons des dispositions prises sur la durée du travail, les repos, les heures supplémentaires.

Enfin, il n'est pas superflu de mentionner que l'article 14 permet au Gouvernement de suspendre les dispositions de la convention « en cas de guerre ou en cas d'événements présentant un danger pour la sécurité nationale ».

Les premières ratifications et les premières difficultés.

On sait que les conférences internationales du travail ne votent que des « projets » de conventions, lesquels doivent être ratifiés par les autorités compétentes pour entrer en vigueur. En ce sens, on a pu dire que les projets de convention en question ne « lient » personne. C'est exact ; mais il en est de même de toutes les conventions signées par des plénipotentiaires : elles ne sont non plus que des projets tant qu'elles n'ont pas été ratifiées.

Quand, au retour de Washington, les délégués gouvernementaux apportèrent les six projets de convention à leurs gouvernements, personne ne doutait que celui sur la durée de travail ne fût promptement ratifié. L'unanimité qui s'était trouvée pour son adoption, l'importance que les milieux ouvriers y attachaient, la pression des organisations ouvrières fort influentes à ce moment, l'accord patronal de principe, tout faisait croire à la prochaine réalisation de la ratification. Tant de pays industriels n'avaient-ils pas alors des lois conformes à la convention, et par conséquent n'avaient pas de prétexte pour différer ?

En effet, dans les premiers mois de 1920, les gouvernements et les parlements ne paraissent pas hésiter. Nous notons, par exemple que le Gouvernement belge dépose, dès le 16 mars, un projet de loi consacrant la journée de huit heures, en déclarant qu'il fait ainsi porter effet à la Convention de Washington ; il annonce en même temps le dépôt d'un projet de loi portant ratification.

En France, à la deuxième séance du 29 avril 1920 de la Chambre des Députés, le Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères, dépose un projet de loi (n° 856) tendant à la ratification du projet de convention de Washington sur la durée du travail comme des cinq autres projets. Il semble bien

qu'à ce moment-là le scrupule constitutionnel qui va plus tard faire modifier la procédure n'existe pas.

Le 24 juillet 1920, est déposé sur le bureau de la Chambre des Députés italienne un projet de loi portant ratification des six conventions de Washington.

La Grèce, qui jouit d'un régime de faveur, adopte en juillet 1920 une loi qui incorpore la convention dans sa législation, et elle est la première à présenter, à Genève, une ratification de l'acte de Washington qui est enregistrée au Secrétariat de la Société des Nations, le 19 novembre 1920.

Elle est bientôt suivie par la Roumanie et l'Inde, dont les ratifications sont respectivement du 13 juin et du 11 juillet 1921. Ce sont encore des Etats profitant, dans le dispositif de Washington, de privilèges. La Convention, d'après son texte, ne prenait existence que du jour où deux Etats l'avaient ratifiée. *C'est pourquoi c'est à partir* de la ratification de la Roumanie, le 13 juin 1921, que la *Convention* est en vigueur. Enfin, la Tchecoslovaquie fait enregistrer sa ratification le 24 août 1921. C'est le premier Etat européen soumis au régime normal. La Bulgarie ratifie le 14 février 1922, et pendant longtemps ces deux Etats vont être seuls en Europe à avoir officiellement ratifié sans condition.

Cependant, depuis le mois de septembre 1920, on apprenait que certaines difficultés se rencontraient en Grande-Bretagne. Le 18 août 1919, — donc avant la Conférence de Washington — le Gouvernement avait présenté au Parlement un projet de loi relatif aux heures de travail. Il déclara, en octobre 1920, que ce projet était soumis à une revision avant d'être déposé de nouveau à la Chambre des Communes, dans le but de l'adapter plus complètement aux dispositions de la Convention de Washington. Sir Malcolm Delevingue faisait connaître au Bureau du Travail que la seule difficulté provenait « d'un accord entre les cheminots et les compagnies de chemins de fer qui, sur quel-

ques points, n'était pas en conformité avec le projet de convention » (1).

En même temps, en France, le Ministère des Affaires Etrangères soulevait une question de forme, provoquée par un scrupule constitutionnel. Il trouvait difficile de faire ratifier par le Président de la République un *projet* de convention, comme l'avait indiqué le premier projet de loi, et il voulait des signatures de plénipotentiaires. De là une correspondance entre le Secrétaire Général de la Société des Nations et le Directeur du Bureau du Travail, qui devait retarder quelque peu les décisions du Parlement. Le procédé auquel on s'arrêta fut que la France et la Belgique signèrent à Paris, le 24 janvier 1921, une véritable convention internationale, reproduisant littéralement le projet de convention de Washington, et c'est sous cette forme que la ratification fut demandée aux parlements.

Ces hésitations furent certainement pour quelque chose dans la lenteur du travail parlementaire des différents pays.

Mais ce fut avec un grand étonnement que l'on apprit que le Gouvernement Britannique, qui venait de ratifier quatre des conventions de Washington, était résolu à ne pas ratifier la convention sur les heures de travail.

Au cours de débats qui eurent lieu à la Chambre des Communes, notamment au sujet de la procédure de ratification de l'article 405, le Ministre du Travail, M. Macnamara, fit part du défaut de concordance qui existait entre certaines conventions collectives entre patrons et ouvriers et la Convention de Washington : il ne cita qu'un exemple, celui des cheminots. Puis il généralisa ses objections en soutenant que « la convention ne reconnaissait pas le travail supplémentaire comme un élément habituel du travail industriel ». Or, c'était une coutume générale en vigueur en Angleterre de laisser régler la question

(1) *Bulletin d'Information* du B. I. T., 20 octobre 1920, p. 15.

des heures supplémentaires par les syndicats de patrons et d'ouvriers. Surtout, le Ministre ne voyait pas la possibilité de « superposer à ce réseau d'accords un système de règlements ». Il annonça l'envoi au Bureau du Travail d'une lettre demandant qu'une Conférence du Travail examinât à nouveau la convention sur les heures de travail, en la rédigeant d'une façon plus souple.

M. Barnes eut beau protester, dévoiler notamment qu'avant de partir pour Washington, il avait reçu des instructions précises, renouvelées avant le vote de la Convention, adjurer la Chambre de faire honneur à la parole du Gouvernement britannique, une motion approuvant l'attitude du Ministre du Travail fut votée par 164 voix contre 53.

La lettre annoncée par le Ministre fut en effet envoyée à Genève, le 22 juillet 1921. Le Conseil du Bureau International du Travail s'en occupa dans sa dixième session. Le représentant du Gouvernement britannique ne parvint pas à convaincre ses collègues. Le Conseil se refusa à mettre à l'ordre du jour d'une prochaine conférence du travail la revision de la Convention de Washington. Il se refusa de même à donner une interprétation officielle de la Convention. Il chargea seulement le Directeur de se mettre en rapport avec les Gouvernements rencontrant des difficultés à ratifier, dans le but d'examiner la solution de ces difficultés.

C'est à partir de ce moment que commence cette interminable série de démarches et de tentatives de toute sorte en vue de faire avancer le travail des ratifications.

Il ne se passe pas une session du Conseil d'Administration où l'on ne pose la question de la ratification par la Grande-Bretagne. Le délégué ouvrier britannique n'est pas le dernier à conjurer son Gouvernement de faire un pas en avant. Chaque année, à la Conférence du Travail, lors de la discussion du rapport du Directeur, le même débat s'institue, où il apparaît clai-

rement que c'est l'attitude de la Grande-Bretagne qui tient tout en suspens.

Tous les Gouvernements hésitent à se lier par une convention dont l'Angleterre ne veut pas. C'est en premier lieu la Belgique. Le projet de loi du 16 mars 1921, qui portait ratification des six conventions de Washington, eut pour rapporteur M. Heyman. Il proposa la ratification des cinq autres conventions, mais non de celle sur la durée du travail. On était au 6 juillet 1921. La loi belge était votée depuis le 14 juin. Ce qui arrêta, c'était l'abstention de l'Angleterre — abstention que l'on trouvait d'autant plus incompréhensible qu'en fait la journée de huit heures existe pour 93 p. c. des ouvriers anglais.

Si le travail parlementaire était si lent en Allemagne, en France, en Italie, en Espagne, en Finlande, en Pologne, c'est à coup sûr encore pour les mêmes raisons. Même dans les pays où la législation consacre les huit heures, on ne veut pas s'engager.

Les difficultés s'accumulent.

A la Conférence du Travail de 1922, M. Albert Thomas présenta un rapport spécial sur l'état des ratifications de la Convention. Il exposa la série de ses démarches, son échec auprès du Gouvernement britannique au mois de mars de cette année et la situation dans tous les pays membres de l'Organisation du Travail.

En présence du refus du Conseil de mettre à l'ordre du jour de la Conférence la revision de la Convention de Washington, le Directeur ne voyait qu'une solution : c'était 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 surtout 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, puis celle de la double discussion, toujours en vue de rendre plus nombreuses et plus faciles les ratifications.

Mais cela ne fit pas avancer d'un pas la ratification de la Convention de Washington.

Dans l'entre-temps, le Gouvernement suisse avait soumis la Convention au Conseil National et avait fait repousser la ratification : la loi fédérale du 7 juin 1919 sur les fabriques, n'est pas applicable aux « arts et métiers » dont les établissements sont compris dans le champ d'application de la Convention. Elle fixe bien le maximum de quarante-huit heures par semaine, mais permet de dépasser huit heures par jour; elle comporte des dérogations autres que celles admises par la convention. En outre, une loi fédérale, du 1^{er} juillet 1922, permit une suspension de l'article 41 de la loi de 1919 pendant trois ans, en ce qui concerne la durée du travail. Il est vrai que, soumise au referendum populaire, cette loi fut abrogée. Mais elle n'en révélait pas moins l'attitude du Gouvernement et du Parlement.

En 1923, l'Allemagne prit des mesures qui firent reculer encore la perspective de ratification. Un projet de loi sur la durée du travail, qui consacrait les huit heures, avait été retiré. Les ordonnances de 1918 et de 1919, applicables à tous les ouvriers de l'industrie et aux employés, étaient devenues caduques le 17 novembre 1923. Il n'existait donc plus de législation sur la durée du travail, à l'exception d'une ordonnance du 23 novembre 1918 sur le travail dans les boulangeries et d'une loi du 17 juillet 1922 sur les mines. La législation d'avant-guerre redevenait applicable à l'ensemble de l'industrie; elle ne limitait la durée du travail que pour les femmes, les enfants,

et le personnel des établissements insalubres. Le 21 décembre 1923, le Gouvernement promulgua une ordonnance provisoire, mise en vigueur le 1^{er} janvier 1924, qui devait le rester jusqu'à ce qu'une réglementation définitive intervienne. Elle maintenait la journée de huit heures en principe, mais elle admettait toute une série de dérogations ayant pour effet de rétablir dans la grande industrie, notamment dans l'industrie lourde, la journée de neuf heures et même la journée de dix heures. Elle marquait un recul sur le décret de 1918. M. Albert Thomas disait, dans son rapport de 1924 : « La ratification de la Convention est moins possible aujourd'hui qu'il y a deux ans ».

Est-il étonnant, dès lors, que dans beaucoup de pays, il ne soit plus question de la ratification, même là où l'application de la journée de huit heures fait, en réalité, des progrès. La Pologne ne peut s'empêcher de suivre l'exemple de l'Allemagne en Haute-Silésie du moins. Les Pays-Bas abolissent la limite de 45 heures par semaine. La Suède apporte des modifications à sa législation.

En avril 1923, le Conseil d'Administration du Bureau International du Travail avait chargé une Commission de neuf membres d'examiner de nouveau la situation. Elle avait repoussé une fois de plus l'éventualité de la revision immédiate de la Convention et n'avait trouvé utile que de faire renouveler par le Directeur des démarches auprès des Gouvernements. L'ordonnance du Gouvernement allemand avait coupé tout espoir de progrès dans ce sens.

*Le Cabinet Travailleiste en Angleterre
et la Conférence ministérielle de Berne.*

L'arrivée au pouvoir du Cabinet de M. Ramsay Mac Donald vint ranimer quelque peu les espérances des partisans de la ratification de la Convention de Washington. Le Ministre du Travail, dans ce cabinet, fut M. Tom Shaw, qui avait été délégué ouvrier à Washington. Il annonça bientôt qu'il déposerait

un projet de loi consacrant les huit heures et qui permettrait de ratifier ensuite la Convention. On sait que la thèse des juristes anglais est que la législation nationale doit être conforme à la Convention *avant* la ratification.

A la Conférence du Travail de 1924, la délégation britannique donna les assurances les plus formelles d'une prochaine ratification « dès que le travail parlementaire, lourdement chargé, le permettrait ». Un grand débat eut lieu à l'occasion du rapport du Directeur. Celui-ci adjura éloquemment l'Allemagne de ne pas persister à faire obstacle à la ratification. Il développa cette idée que « la limitation de la durée du travail devait être rétablie sans considération de toutes les circonstances économiques et politiques dans lesquelles pourraient se trouver les divers Etats ». Ce débat eut une grande répercussion en Allemagne, où l'opinion parut se tourner davantage vers l'idée de rétablir les huit heures et de ratifier la Convention.

Les 8 et 9 septembre 1924, se réunissaient à Berne les quatre Ministres du Travail : de Belgique, M. P. Tschoffen, de Grande-Bretagne, M. Tom Shaw, de France, M. Justin Godart, et d'Allemagne, M. Brauns. La Conférence n'avait qu'un caractère privé. Elle n'avait pour objet que de « permettre aux Ministres d'échanger leurs vues et, au moment où ils cherchaient à ouvrir chez eux la procédure de ratification, de préciser les obligations que la Convention paraissait imposer, et de s'assurer en quelque manière qu'ils ne s'exposaient pas à des réclamations éventuelles en commettant quelque erreur sur la portée des clauses de la Convention ». L'effort était particulièrement important pour l'Allemagne, où l'on cherchait à apprécier les facilités que laissait le texte, soit pour les heures supplémentaires, soit pour les régimes autorisés pour les industries saisonnières, les usines à feu continu, soit pour les cas où la sécurité nationale se trouverait menacée.

A la suite de la Conférence, aucun protocole ne fut signé, mais un communiqué à la presse fut publié. Il portait notamment que les Ministres « avaient procédé à un examen, article par article, du projet de Convention. L'objet de cet examen était d'aplanir les difficultés d'interprétation qui pouvaient subsister entre eux et de faciliter ainsi pour chacun de leurs Gouvernements l'acte de ratification. Ils ont constaté avec satisfaction que sur la plupart des points leurs vues coïncidaient exactement ou que l'écart n'était pas considérable. C'est donc avec le sentiment unanime de la possibilité de la ratification commune qu'ils ont clos la Conférence » (1).

Cependant, aucun des Ministres présents ne se hâta de prendre les mesures nécessaires à cet effet. On ne marqua guère qu'un léger progrès en Allemagne, où un décret du 17 janvier 1925 arrêta la liste des établissements dangereux et insalubres et y réintroduisit le régime des trois équipes au lieu de deux. En outre, le Gouvernement avait annoncé l'intention d'élaborer un projet de loi concernant la durée du travail dans toute l'industrie.

Dans l'entre-temps, deux ratifications avaient été enregistrées au Secrétariat de la Société des Nations, mais elles étaient toutes deux conditionnelles. La première, du 12 juin 1924, était celle de l'Autriche, qui en subordonnait la mise en vigueur à la ratification de l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, soit cinq grands Etats industriels, et de la Hongrie, la Pologne, le Royaume des Serbes, Croates et Slovénes, la Suisse et la Tchécoslovaquie, c'est-à-dire tous les pays voisins.

La seconde, était celle de l'Italie, qui fut enregistrée le 6 octobre 1924, et était subordonnée à la ratification préalable de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Suisse.

(1) V. *Conférence du Travail*, VII^e session. Genève, 1925, t. II, pp. 1061, 1062.

C'étaient les premiers exemples de cette pratique de la ratification conditionnelle qui devait être imitée dans la suite plus d'une fois et qui pose un problème délicat quant à l'efficacité des projets de conventions votés par la Conférence : si de nombreux Etats vont attendre leur ratification mutuelle, il y a bien des chances pour que les projets de conventions ne deviennent jamais des réalités.

L'attitude de l'Italie fasciste était remarquable : le décret-loi du 15 mars 1923, qui avait été déposé à la Chambre des Députés le 10 juillet ne concordait pas dans toutes ses dispositions avec la Convention. Aussi, la ratification ne pouvait porter effet qu'après des modifications assez importantes de ce décret. D'autre part, la condition de la ratification de la Suisse, que l'on savait impossible ou du moins peu probable, rendait presque illusoire celle de l'Italie comme celle de l'Autriche.

Tandis qu'en France, le nouveau Ministre du Travail, M. Justin Godart, déposait à la Chambre des Députés un projet de loi tendant à autoriser la ratification de la Convention — à condition que l'Allemagne la ratifie à son tour, — le cabinet travailliste en Grande-Bretagne était battu aux élections et remplacé par un cabinet conservateur. Les deux projets de loi qui devaient donner effet à la Convention de Washington devinrent caducs par suite de la dissolution de la Chambre des Communes. M. Tom Shaw les représenta, comme proposition nouvelle le 13 février 1925, mais, n'ayant pas l'appui du Gouvernement, la proposition fut repoussée.

Si l'on note encore que la Pologne fut obligée de renforcer ses mesures de défense contre la concurrence allemande en Haute-Silésie par la suspension provisoire de la journée de huit heures, on ne peut dire que l'année 1925 ait apporté quelque progrès dans la perspective de la ratification. La seule ratification enregistrée cette année est celle du Chili, qui date du 6 septembre.

La Conférence ministérielle de Londres.

C'est un fait que l'industrie britannique, et tout particulièrement la construction des navires et l'industrie minière traversèrent une crise grave. Au cours des discussions auxquelles elle donna lieu, on invoquait continuellement la concurrence étrangère, et notamment la différence existant entre la durée du travail en Grande-Bretagne et ailleurs.

Ces débats n'ont peut-être pas été étrangers à la convocation par le Gouvernement britannique d'une nouvelle conférence des Ministres du Travail. Annoncée déjà l'année précédente et préparée par l'envoi d'un questionnaire aux différents gouvernements, la Conférence se tint du 15 au 19 mars 1926. L'Allemagne était représentée par le Dr Brauns, la Belgique, par M. J. Wauters, la Grande-Bretagne par Sir Arthur Steel Maitland, et l'Italie par M. G. de Michelis. M. Albert Thomas y assistait, comme il avait assisté à la Conférence ministérielle de Berne.

Cette fois-ci, un protocole fut signé par les participants. Le but de la Conférence y est indiqué : la Grande-Bretagne est animée du désir de rendre efficace l'un des points essentiels inscrits dans la Partie XIII du Traité de Paix, c'est pourquoi elle désire faire examiner les difficultés qui ont été un obstacle à la ratification de la Convention de Washington. Mais les Ministres n'ont pas « l'intention de donner souverainement des interprétations définitives de la Convention ». On sait que, d'après le Traité, c'est la Cour permanente de Justice internationale qui a qualité pour interpréter les conventions du travail. Ce que les Ministres ont voulu, c'est écarter les doutes qui existaient sur la possibilité d'appliquer dans leur détail les clauses de la Convention.

Le protocole énumère les conclusions de la Conférence. Il en est qui étonnent, parce que le texte paraissait clair. Ainsi,

il est entendu que la Convention s'applique à tous les établissements industriels *quel que soit le nombre de personnes occupées*. Cela allait de soi, puisque le texte ne contenait pas de restrictions. De même, on reconnaît que les chemins de fer sont soumis à la Convention, ce que personne ne contestait. Mais on spécifie que le service postal, télégraphique et téléphonique proprement dit n'y est pas soumis, tandis que les travaux de construction, d'entretien et de réparation de ce service y sont inclus : ils sont visés nominativement à l'article premier *b*).

A l'article 2, la Conférence apporte quelque chose de nouveau, c'est une définition de la « durée du travail ». Il faut entendre par là « le temps pendant lequel le personnel est à la disposition de l'employeur. Elle ne comprend pas les repos pendant lesquels le personnel n'est pas à la disposition de l'employeur et qui doivent être affichés conformément à l'article 8 ».

A l'article 5, on entend qu'il peut s'appliquer à l'industrie du bâtiment — pour répartir les heures sur une plus longue période que la semaine.

On interprète les mots « travail spécialement intermittent » de l'article 6 *a*) dans un sens restrictif.

Ce sont les dispositions relatives aux heures supplémentaires, visées par l'article 6 *b*) qui donnent lieu à de plus importantes précisions. On reconnaît d'abord que le texte n'en limite pas le maximum, qui doit être laissé à la décision des législations nationales; que le salaire majoré ne s'applique qu'aux heures supplémentaires visées par cet article, et que la majoration de 25 p. c. au minimum est obligatoire.

Ensuite, la semaine de cinq jours est considérée comme compatible avec le texte de la Convention; elle sera régie par l'article 5, qui permettra une répartition des heures sur cinq ou onze jours, à condition que la moyenne ne dépasse pas 48 heures par semaine.

On stipule expressément que la législation sur le jour de repos hebdomadaire sera respectée dans chaque Etat, et que les heures faites ce jour-là seront régies par l'article 6 de la Convention ou par les dispositions nationales sur le repos hebdomadaire.

On admet que dans les chemins de fer, dans la mesure où les articles 5 et 6 a) ne suffiront point, des heures supplémentaires seront autorisées en vertu de l'article 6 b).

La récupération des heures chômées, autorisée notamment par des règlements français, avait suscité quelques discussions. La Conférence l'admet, mais pour les heures chômées pour fêtes locales exclusivement.

Enfin, comme l'Allemagne avait naguère demandé si l'article 14 de la Convention ne l'autorisait pas à en suspendre l'application en cas d'événement semblable à l'occupation de la Ruhr, la Conférence entend « que l'article 14 ne peut être invoqué qu'au cas où l'économie nationale est affectée à un tel point que la vie du peuple est menacée. Une crise économique ou commerciale qui ne concerne que certaines branches d'industrie ne peut être considérée comme un danger pour la sécurité nationale dans le sens de l'article 14, et, dans ce cas, la suspension de la Convention ne pourrait se justifier ».

Le protocole prenait soin, en terminant, de déclarer que toutes ces interprétations ne formaient point un engagement de ratifier. Les Ministres ne s'obligeaient qu'à « rapporter à leurs Gouvernements respectifs les conclusions auxquelles la Conférence est arrivée, afin que, compte tenu des accords intervenus, ces Gouvernements puissent prendre en considération la question de la ratification de la Convention, s'ils ne l'ont pas déjà ratifiée ».

On a prétendu qu'en dehors des clauses formelles du protocole, il y avait eu une clause secrète par laquelle les Ministres s'entendaient sur la liste des industries à feu continu ré-

pendant à l'article 4. Mais la preuve de l'existence de cette clause n'a jamais été apportée.

Les résultats de cette conférence furent diversement appréciés. « Sans nous livrer à des espérances exagérées, écrivait M. Albert Thomas dans son rapport, nous croyons pouvoir dire qu'elles permettent, dans un avenir prochain un sérieux progrès de la ratification dans les cinq pays intéressés. » Mais les employeurs, au Conseil comme à la Conférence du Travail, tinrent beaucoup à proclamer que la Conférence ministérielle de Londres était une conférence privée, dont les interprétations ne liaient personne.

Le fait est que ce ne fut qu'en Belgique que la ratification fit des progrès. Déjà le 26 novembre 1925, la Chambre des Représentants avait adopté le projet de loi; au Sénat, le Gouvernement fit état, naturellement, de l'accord de Londres, et la ratification sans condition et sans réserve de la Belgique fut enregistrée le 6 septembre 1926.

La Chambre des Députés de France avait adopté à l'unanimité le projet de loi portant ratification, mais celle-ci était subordonnée à la ratification de l'Allemagne. Quand il arriva au Sénat, plusieurs amendements y furent présentés, et finalement, on ajouta à la condition de la ratification allemande celle de la ratification britannique.

Quand la Conférence du travail se réunit en 1926, la grande grève des mineurs anglais se développait, après la secousse formidable de la grève générale; et l'on comprend que le Gouvernement britannique observât une attitude pleine de réserve. Peu de temps après, était promulguée cette loi du 20 juin 1926 qui prolongeait la durée du travail au fond des mines.

En Italie, un décret-loi du 16 juin 1926 établissait que « jusqu'à nouvel ordre », en dérogation au décret-loi du 15 mars 1923 et aux conventions collectives de travail y relatives, toutes

les entreprises industrielles, commerciales et agricoles étaient autorisées à augmenter d'une heure la durée du travail de leurs « ouvriers et employés ». Il est vrai que le décret réglementaire du 11 janvier suivant précisait que la prolongation ne pourrait être autorisée qu'après l'accord entre les organisations patronales et ouvrières et moyennant avis de l'inspection du travail ou du Ministre du travail selon les cas. Les heures supplémentaires devaient être payées avec dix pour cent de majoration. Quand, au Conseil d'Administration, on demanda au représentant du Gouvernement italien comment ces mesures se conciliaient avec la ratification de l'Italie, il répondit que ces mesures n'étaient que temporaires, qu'en fait les organisations ouvrières ne donnaient point leur accord, et qu'en tout cas l'Italie n'avait ratifié que conditionnellement et qu'elle serait en règle au moment où ses conditions se réaliseraient.

En Allemagne, il n'y avait rien à attendre avant le vote du volumineux projet de loi sur la protection ouvrière. Mais trois nouveaux décrets, promulgués le 9 février 1927, imposaient de nouveau la journée de huit heures à un certain nombre d'industries, et une loi du 8 avril 1927 rendait plus stricte l'observation des conditions légales requises pour la prolongation de la journée de travail.

La Commission du Conseil d'Administration.

Sur la proposition de M. Sokal, délégué du Gouvernement polonais, le Conseil d'Administration du Bureau du travail décida, dans sa 33^{me} session, de charger une commission de douze membres « d'examiner les moyens de hâter le progrès de la ratification de la Convention de Washington ».

Cette Commission se réunit à Paris les 24 et 25 novembre 1926, puis à Genève les 24 et 27 janvier 1927. Elle eut à sa disposition tous les documents possédés par le Bureau du Tra-

vail sur les législations, les règlements officiels et un certain nombre de conventions collectives (1).

Les débats furent intéressants. Le Gouvernement britannique communiqua un questionnaire, qui visait les renseignements à connaître pour se rendre compte des difficultés que rencontrait la ratification.

Elles étaient de deux ordres : les unes se rapportaient à des situations de fait, différentes dans les divers pays, et qui *faisaient obstacle* à l'acte de Washington. Les autres, d'ordre juridique, provenaient des *divergences d'interprétation* de la Convention.

La Commission ne s'occupa guère de ces dernières; mais elle entendit des employeurs développer leurs raisons d'opposition. Le plus intéressant et le plus instructif fut certainement M. Lambert-Ribot, délégué patronal français, qui exposa en détail, prenant la Convention article par article, les exigences de l'industrie française, dans la pratique de la loi française et au regard de la Convention de Washington. Ses critiques portaient du point de vue d'une interprétation très stricte des termes de la Convention et tendaient à montrer ou bien que la loi française devait être révisée, ou bien que la Convention n'était pas ratifiable. Les autres délégués patronaux présentèrent également les objections tirées de la situation de leur pays. Les ouvriers se refusèrent à donner de la Convention une interprétation qui leur fut propre. En conclusion, la Commission ne présenta aucune mesure d'exécution à prendre.

Le Conseil ne put que prendre acte de cette situation. Les représentants des Etats qui avaient ratifié, et notamment la Belgique, montrèrent que les difficultés signalées étaient parfaitement surmontables, et l'on s'est contenté d'encourager de

(1) La documentation soumise à la Commission a été publiée et mise à jour dans la *Revue Internationale du Travail*, vol. XVIII, n^{os} 1 à 3, juillet-septembre 1928.

nouveau le Directeur à poursuivre et à développer ses efforts en vue de la ratification.

Au moment où la France faisait enregistrer à Genève sa ratification conditionnelle, subordonnée à celles de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, un effort nouveau était fait par les employeurs de ce pays auprès du Gouvernement pour retarder au moins la ratification : des organisations patronales prenaient des résolutions mettant en doute la bonne foi de leurs concurrents dans les pays étrangers, et priant le Gouvernement de s'assurer, avant de ratifier, que l'application de la Convention serait bien la même à l'étranger. Un mémorandum de la Confédération des organisations d'employeurs, tout gonflé des arguments présentés devant la Commission du Conseil, tendait ouvertement à repousser la ratification (1).

La demande britannique de revision.

Peut-être est-ce sous la pression de ces éléments que le Gouvernement britannique présenta, à la réunion du Conseil qui s'ouvrit le 1^{er} février 1928, la demande d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence du Travail de 1929 la question de la revision de la Convention.

Il faut se rappeler que la Convention de Washington — comme toutes les autres, d'ailleurs, — porte un article ainsi conçu : « Le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail devra au moins une fois par dix années, 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 la question de la revision ou de la modification de ladite Convention ».

(1) National Confederation of Employers' Organisations: *The Washington Hours Convention: a Statement of the Facts*. London, 1927. L'Union anglaise pour la Société des Nations y répondit en novembre 1927 par une brochure intitulée: *The Washington Hours Convention. A Restatement of the Facts*.

Le rapport du Conseil et tout au moins l'examen de la question de la revision sont donc automatiquement réglementaires tous les dix ans. La Convention sur la durée du travail ayant été mise en vigueur le 13 juin 1921, c'est en 1931 au plus tard que la Conférence doit recevoir le rapport du Conseil et éventuellement sa proposition de revision.

En présentant celle-ci pour 1929, le Gouvernement britannique ne faisait qu'anticiper quelque peu — ce qui était d'ailleurs légal — évidemment pour mettre un terme aux sollicitations dont il était l'objet.

M. Betterton accompagna sa proposition de déclarations importantes. Il répéta ce que tous les Ministres anglais avaient souvent dit, qu'en demandant la revision, le Gouvernement britannique n'entendait nullement remettre en question le principe même de la journée de huit heures, qui était appliqué en Angleterre plus généralement que nulle part ailleurs. Mais il voulait surtout que les engagements que les Etats prendraient en ratifiant fussent bien partout les mêmes. Or, cela n'était pas assuré. La conférence ministérielle de Londres avait bien éclairci un certain nombre de points, mais les conclusions que l'on y a formulées semblent avoir dépassé le cadre de l'interprétation. Ne vaut-il pas mieux, dès lors, procéder à une véritable revision, à l'adoption d'un texte entièrement acceptable par tout le monde ?

Au demeurant, le Gouvernement anglais ne spécifiait point les articles qu'il aurait voulu voir réviser.

On conçoit que cette proposition souleva une grosse émotion. Les délégués ouvriers protestèrent avec la dernière énergie. Le représentant du Gouvernement belge déclara que celui-ci n'accepterait jamais d'entamer la procédure de revision sans connaître au préalable les amendements que l'on désire apporter.

Le délégué britannique retira sa proposition, quand le Con-

seil décida de mettre à l'étude la procédure qui devait être suivie pour les revisions de conventions.

Cette procédure fut arrêtée dans la session suivante du Conseil. La Conférence du Travail de 1928 entendit une série d'orateurs protestant contre la possibilité d'une altération des principes de la Convention de Washington. Elle s'occupa des clauses de forme des conventions et demanda au Conseil des propositions fermes sur la procédure de revision pour 1929.

Depuis lors, le Gouvernement britannique n'a plus insisté sur l'urgence de sa proposition. Mais le Bureau doit présenter prochainement un rapport préliminaire et il est hors de doute que la question de la revision sera posée, non pas à la Conférence de 1929, mais à celle de 1930. Seulement, la procédure adoptée par le Conseil tend à limiter le champ de la revision.

On a su officieusement depuis que l'idée du Gouvernement britannique est essentiellement de faire passer dans le texte de la Convention les conclusions de la Conférence ministérielle de Londres. Interpellé à la Chambre des Lords le 20 novembre 1928, le Gouvernement a fait connaître, par l'organe du Marquis de Londonderry « qu'il ne désirait pas mettre en avant ses propositions définitives avant le rapport général sur l'application de la Convention et avant toute discussion internationale sur ce rapport. Il lui paraissait donc prématuré d'informer le Bureau du travail des amendements qu'il désirait voir adopter » (1).

Conclusion.

Telle est la situation actuelle de la Convention. Il est bon d'ajouter toutefois que, dès le 16 avril 1928, le Grand-Duché de Luxembourg ratifiait sans condition la Convention; que le Portugal faisait de même le 3 juillet 1928; que l'Espagne annon-

(1) Le *Times*, 21 novembre 1928, p. 8.

çait une ratification conditionnelle et qu'en Allemagne le Parlement ne tardera pas à s'occuper du grand projet de loi sur la protection ouvrière.

Mais, de plus en plus, le nœud du drame se trouve en Grande-Bretagne. D'aucuns n'attendent de solution que de l'avènement d'un ministère travailliste, après les élections prochaines. Il n'est pas sûr, cependant, que même un cabinet conservateur maintenu au pouvoir pourra toujours se soustraire à la ratification : la procédure engagée dès maintenant l'obligera bien un jour à formuler ses amendements, qui, s'ils ne sont pas destructifs du principe, seront certainement accueillis par un grand nombre d'Etats.

Quoi qu'il en soit, pendant ce temps, en fait, la journée de huit heures est solidement établie dans les législations nationales et dans les mœurs d'une très grande partie de l'industrie. On peut dire que les différences qui existent en fait entre les grandes nations industrielles sont pratiquement négligeables et que l'ajustement que l'on cherche par la revision du texte international ne portera que sur des détails.

Ernest MAHAIM,
Professeur à l'Université de Liège.
