

ACTUALITES

LES AVIS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE AU SUJET DE L'INTERPRÉTATION DE CERTAINS ARTICLES DE LA PARTIE XIII DU TRAITÉ DE VERSAILLES.

Avis consultatif n° 1.

Par une résolution en date du 12 mai 1922, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question de savoir : « Si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles. »

La Cour a émis l'avis suivant :

Le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail ayant été admis par la Conférence, la Cour est d'avis que la question dont elle est saisie n'a d'autre but que d'obtenir une interprétation des dispositions du § 3 de l'article 389. Si la manière dont le Gouvernement des Pays-Bas a procédé lors de la désignation du délégué ouvrier forme l'objet de la question, d'après la formule adoptée par le Conseil de la Société des Nations, ce n'est que pour bien préciser la situation de fait à laquelle l'interprétation doit s'appliquer.

Les textes essentiels à considérer sont le troisième et le septième paragraphes de l'article 389 :

§ 3. — « Les Membres s'engagent à désigner des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous réserve que de telles organisations existent. »

§ 7. — « Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une

majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre le délégué ou le conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article. »

La Confédération néerlandaise des syndicats, d'après les renseignements fournis à la Cour, est celle d'entre les organisations analogues existant aux Pays-Bas qui compte le plus grand nombre de membres.

Il ne s'en suit pas nécessairement qu'elle soit la plus représentative; mais pour les fins du présent avis, elle peut être présumée comme telle.

La Conférence générale des représentants des Membres de l'Organisation internationale du Travail est composée de quatre représentants de chacun des Membres dont deux sont les délégués du Gouvernement et dont les deux autres représentent respectivement, d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. (Voir § 1^{er} de l'art. 389.)

Il n'y a aucune restriction au libre choix du Gouvernement pour ce qui est de la nomination des deux délégués gouvernementaux; mais, par contre, il en existe une en ce qui concerne le choix des délégués non gouvernementaux. Par le troisième paragraphe de l'article 389 du Traité, les Membres s'engagent, sous réserve que des organisations professionnelles existent dans le pays, à désigner les délégués non gouvernementaux, d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré.

L'engagement stipulé dans ce troisième paragraphe n'engendre pas un simple devoir moral. Il fait partie du Traité et constitue une obligation qui lie les parties contractantes entre elles.

Cette obligation consiste à faire les désignations d'accord avec les organisations les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs. Le mot « représentatives » n'a pas trouvé de définition dans le Traité. On doit évidemment tenir pour les organisations les plus représentatives celles qui représentent respectivement au mieux les employeurs et les travailleurs. Préciser quelles sont ces organisations, c'est une question d'espèce qui doit être résolue pour chaque pays, au moment même où se fait la désignation. Certes, le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère pour juger du caractère représentatif d'une organisation, mais c'est un facteur important; toutes choses égales d'ailleurs, l'organisation comprenant le plus grand nombre d'adhérents sera l'organisation la plus représentative. Le Gouvernement de l'Etat a le devoir de déterminer, d'après les éléments dont il dispose, quelles organisations sont, en fait, les plus représentatives. Toutefois, sa décision en la matière est sujette à révision, en vertu du § 7, et la Conférence peut refuser, par une majorité des deux tiers, d'admettre tout délégué qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes de l'article. Ce refus d'admission peut être basé sur des raisons quelconques, soit de fait, soit de droit, amenant la Conférence à cette conviction que les délégués n'ont pas été choisis conformément aux stipulations du Traité.

Le Gouvernement néerlandais, dont la bonne foi n'a pas été contestée, est arrivé à estimer que trois de ces organisations — le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine, la Fédération professionnelle

chrétienne nationale et la Fédération professionnelle générale néerlandaise — étaient, dans leur ensemble, plus représentatives des ouvriers des Pays-Bas que la Confédération néerlandaise des syndicats. En conséquence, le Gouvernement a désigné le délégué, d'accord avec ces trois organisations.

Le Gouvernement néerlandais pouvait-il se passer de l'accord avec la Confédération néerlandaise des syndicats et se contenter de l'accord avec les trois autres organisations ?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de se demander tout d'abord si l'accord devait être fait avec une seule organisation.

Il a été dit que le troisième paragraphe de l'article 389 n'employait le pluriel pour le mot « organisations » qu'en raison de ce qu'il traite à la fois et du choix du délégué des employeurs et du choix du délégué des ouvriers et que sa portée était que le gouvernement devait, en désignant le premier, procéder d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les employeurs, et en désignant le second, d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les travailleurs.

La Cour ne saurait se ranger à cette interprétation.

La thèse soutenue par la Confédération néerlandaise ne trouve pas d'appui suffisant dans la rédaction de l'article, et en tout cas, il est évident que les idées qui ont inspiré les dispositions du § 3 démontrent clairement que la seule interprétation raisonnable est celle selon laquelle le mot « organisations » au pluriel se rapporte tant aux organisations des employeurs qu'à celles des travailleurs.

D'après l'alinéa premier de l'article 389, le délégué ouvrier représente, en général, tous les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. L'intervention des organisations professionnelles dans la désignation des délégués et des conseillers techniques n'a d'autre but que de garantir, autant que possible, que les Gouvernements désigneront des personnes dont les opinions seront en harmonie avec les opinions respectives des employeurs et des travailleurs. Si donc, dans un pays, il y a plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, toutes devront être prises en considération par le Gouvernement lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. C'est seulement en procédant de cette manière que le Gouvernement pourra arriver à choisir des personnes qui, suivant les circonstances, feront valoir dans la Conférence le point de vue des masses ouvrières intéressées.

L'exemple suivant démontre combien la thèse soutenue par la Confédération néerlandaise des syndicats s'écarte de l'esprit de l'article 389 du Traité de Versailles : Il existe dans un pays donné six organisations ouvrières, l'une comprenant cent et dix mille adhérents, et chacune des cinq autres, cent mille adhérents. Selon l'opinion de ceux qui contestent la désignation faite dans le cas soumis à la Cour, le candidat présenté par les cinq dernières organisations devrait être écarté au profit de celui de la première. Cent dix mille ouvriers feraient la loi à cinq cent mille.

Un tel résultat juge l'interprétation qui le rendrait possible et il faudrait un texte non équivoque pour l'imposer. Or, la rédaction de l'article ne fournit aucun argument en ce sens.

On a fait valoir qu'il y aurait intérêt à ce que le délégué représente une seule organisation et non pas un groupe d'organisations dont les tendances peuvent être divergentes. La Cour se borne à constater que l'idée de la représentation d'une seule organisation n'a nulle part été formulée dans le texte du Traité qui, par contre, parle expressément, dans l'alinéa premier de son article 389, de la représentation des travailleurs du pays considéré.

La Confédération néerlandaise des syndicats a objecté également que, même si l'on admet que le texte du § 3 de l'article 389 vise plusieurs organisations ouvrières et patronales, la désignation du délégué n'aurait pas été faite conformément aux stipulations dudit paragraphe, car un accord avec trois organisations, parmi lesquelles n'est pas comprise l'organisation la plus nombreuse, n'est pas un accord avec les organisations les plus représentatives. On semble vouloir dire que si le texte est interprété au pluriel, l'accord devrait être fait avec toutes les organisations les plus représentatives. Même en admettant qu'une telle interprétation soit conciliable avec la lettre du § 3 de l'article 389, elle n'est pas acceptable. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer que l'interprétation dont il s'agit permettrait à une seule organisation, contrairement à la volonté de la grande majorité des ouvriers, d'empêcher la réalisation d'un accord. Un système qui aurait cette conséquence doit être rejeté.

L'objectif que chaque Gouvernement doit se proposer est certainement l'accord avec toutes les organisations les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs; mais c'est là seulement un idéal dont la réalisation est extrêmement difficile et qu'on ne peut partant considérer comme le cas normal prévu par le § 3 de l'article 389.

Ce qu'on demande aux Gouvernements, c'est de faire de leur mieux pour obtenir un accord qui, dans l'espèce, puisse être considéré comme le meilleur pour assurer la représentation des travailleurs du pays.

Le Gouvernement des Pays-Bas n'a pas fait autre chose lorsque, l'entente avec toutes les organisations professionnelles qu'il estimait les plus représentatives ayant échoué, il a procédé à la désignation du délégué ouvrier, d'accord avec les organisations qui comptaient, dans leur ensemble, le plus grand nombre des ouvriers organisés du pays. Cela ne veut pas dire qu'un groupement occasionnel et temporaire de trois organisations différentes ait été considéré par le Gouvernement des Pays-Bas comme une seule organisation qui, de ce fait, serait devenue la plus représentative aux lieux et places de la Confédération néerlandaise des syndicats. Une telle fiction n'est nullement nécessaire pour expliquer et justifier l'action du gouvernement.

Par ces motifs :

La Cour est d'avis que le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en

conformité des dispositions du § 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, et donne, par conséquent, à la question qui lui a été posée, une réponse affirmative.

Fait et délibéré au Palais de la Paix, à La Haye, le 31 juillet 1922.

Avis consultatif n° 2.

Par sa résolution en date du 12 mai 1922, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question suivante : « La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture? »

Après un exposé des faits, la Cour a émis l'avis suivant :

La question dont la Cour a à s'occuper est simplement relative à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole. Aucune question concernant l'opportunité d'appliquer une mesure proposée à l'agriculture, ne se pose à son sujet.

Le Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées d'une part et l'Allemagne d'autre part, signé à Versailles le 28 juin 1919, est divisé en quinze parties, la Partie XIII se rapportant au Travail. La Partie XIII est divisée en deux sections, dont la première, qui débute par un préambule, comprend les articles 387-426, et dont la seconde, limitée à l'article 427, formule certains « principes généraux ». La section I, qui a pour titre « Organisation du Travail », crée une « Organisation permanente » d'un caractère international, connue sous le nom d'« Organisation internationale du Travail ». Cette organisation consiste : 1° en une Conférence générale qui se réunit au moins une fois par an et qui est formée des délégués des Membres de l'Organisation internationale du Travail; 2° en un Bureau international du Travail, sous la direction d'un Conseil d'administration.

La Conférence se compose de délégués nommés par les Membres de l'Organisation, chaque Membre ayant le droit de nommer quatre délégués, dont deux sont des délégués gouvernementaux et deux des délégués non gouvernementaux; ces derniers représentent : « respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.

« Chaque Délégué peut être accompagné par des conseillers dont le nombre pourra être de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session. » (Art. 389.)

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail se compose de vingt-quatre personnes qui sont désignées selon les dispositions suivantes : douze personnes « représentant les Gouvernements », six élus par les délégués « représentant les patrons », et six par les délégués

« représentant les employés et ouvriers ». Il est prévu que sur les douze personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres « dont l'importance industrielle est la plus considérable ». « Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations. » (Art. 393.)

Pour examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières.

Dans les discussions devant la Cour, on a soutenu avec beaucoup de force que l'établissement de l'Organisation internationale du Travail comporte une renonciation à certains droits qui dérivent de la souveraineté nationale, et que, pour cette raison, la compétence de l'Organisation ne doit pas être étendue par voie d'interprétation. Cette thèse ne manque peut-être pas de valeur; mais, toujours est-il que dans chaque cas spécial la question se réduit forcément à celle de savoir quel est le sens exact des termes mêmes du Traité, et c'est à ce point de vue que la Cour se propose d'aborder la question qui lui a été soumise.

Ainsi que la Partie XIII le déclare d'une manière expresse, le but des Parties Contractantes a été d'établir une *Organisation permanente du Travail*. En soi, ce fait vient déjà fortement à l'encontre de l'argument qui consiste à dire que l'agriculture — qui est incontestablement l'industrie du monde la plus ancienne et la plus considérable, et qui donne du travail à plus de la moitié des salariés du monde — devait être considérée comme étant laissée en dehors des limites de l'Organisation internationale du Travail, puisqu'elle ne se trouve pas expressément mentionnée.

Le caractère compréhensif de la Partie XIII se dégage clairement du préambule, qui déclare qu'il existe « des conditions de travail (*conditions of labour*) impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger ». Il est dit dans le préambule qu'il est urgent d'améliorer ces conditions à plusieurs égards, et les exemples suivants sont donnés : 1° la réglementation des heures de travail, ce qui comprend la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail; 2° le recrutement de la main-d'œuvre; 3° la lutte contre le chômage; 4° la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables; 5° la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail; 6° la protection des enfants, des adolescents et des femmes; 7° les pensions de vieillesse et d'invalidité; 8° la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger; 9° l'affirmation du principe de la liberté syndicale; et, enfin, 10° l'organisation et l'enseignement professionnel et technique.

Le préambule déclare encore que la raison pour laquelle il est nécessaire de prendre par voie internationale les mesures indiquées, c'est que

« la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain, fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays ». Ce principe est en soi tout aussi applicable à la navigation qu'à toute autre industrie, et il est également applicable, jusqu'à un certain point, à la pêche et à l'agriculture. L'adoption de conditions humaines de travail dans l'une quelconque de ces trois industries, pourrait dans une certaine mesure être retardée par le danger pour les nations qui les auraient acceptées, de créer dans le jeu de la concurrence sur les marchés du monde, une sorte d'obstacle (*handicap*) qui serait au préjudice de ces nations et dont bénéficieraient celles qui n'auraient point adopté des mesures analogues.

« Mues », continue le préambule, « par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable », les Hautes Parties Contractantes ont, dans les articles du Traité qui suivent immédiatement (art. 387, 388), établi une « organisation permanente », chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule.

C'est en ces termes que le Traité définit expressément la compétence de l'Organisation internationale du Travail, on ne pouvait guère user d'un langage plus compréhensif.

Le langage employé dans l'article 389, lequel s'occupe de la composition de la Conférence générale, est également compréhensif. Dans chaque délégation, il y aura un représentant des « travailleurs » (*workpeople*). Ce délégué, ainsi que ses conseillers techniques, seront désignés par le Gouvernement, d'accord avec les « organisations professionnelles » (*industrial organisations*) les plus représentatives des « travailleurs »; le texte français parle d'« organisations professionnelles », et de « travailleurs » (*workpeople*) sans qualificatifs. Le mot « industriel », dans le texte anglais, s'applique à l'agriculture, et le mot « professionnelles », rendu au préambule par le mot anglais « vocational », est, dans son acception ordinaire, applicable aux organisations de travailleurs agricoles.

En arrivant à l'article 396 qui définit les fonctions du Bureau international du Travail, on trouve que ces fonctions comprennent la « centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail ». Le mot « industriel » est absent comme on le voit. L'équivalent, dans le texte anglais de la phrase « condition des travailleurs et régime du travail », est « *conditions of industrial life of labour* ». Plus loin, le Bureau est invité (art. 396, § 4) à publier un bulletin périodique consacré à l'étude de questions concernant l'industrie et le travail présentant un intérêt international. Dans le texte anglais, l'équivalent du mot « travail » est le mot « employment » d'une acception également large.

Au cours des exposés oraux, une certaine ampleur a été donnée à l'argument consistant à dire que l'on n'avait pas pu avoir l'intention de faire entrer le travail agricole dans le domaine d'application de la Partie XIII parce que certains des principes généraux énoncés dans sa section II (art. 427 du Traité) sont inapplicables à l'agriculture.

Les principes généraux énoncés dans l'article 427 sont les suivants : « 1° Le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce; 2° les employés, aussi bien que les employeurs, jouiront du « droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois »; 3° les travailleurs recevront « un salaire leur assurant un niveau de vie convenable, tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays »; 4° l'on prendra la journée de huit heures et la semaine de quarante-huit heures « comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu »; 5° un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, « qui devra comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible » devra être adopté; 6° le travail des enfants devra être aboli et l'on devra « apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique; 7° les hommes et les femmes recevront un salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale; 8° les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays; 9° « chaque Etat devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs ».

Le fait que la plupart de ces principes sont aussi bien applicables à l'agriculture qu'à toutes autres formes de travail n'a pas été contesté. On n'a même pas suggéré que le travail dans l'agriculture devrait être simplement considéré comme une marchandise, qu'on devrait interdire aux travailleurs agricoles de former des associations, que ceux-ci n'auraient pas droit à des salaires suffisants, que la règle du salaire égal pour un travail de valeur égale ne s'appliquerait pas à eux et qu'on ne leur étendrait pas davantage le bénéfice de la législation assurant un traitement économique équitable semblable à celui de tous les travailleurs résidant dans le pays. Les principes auxquels des objections distinctes furent faites sont les quatrième, cinquième, sixième et neuvième.

A supposer qu'il fût essentiel d'examiner maintenant si ces principes peuvent s'appliquer à l'agriculture et dans quelle mesure, il y aurait lieu d'appeler l'attention sur ce fait bien connu que la limitation générale des heures de travail et du travail des enfants résulte déjà, jusqu'à un certain point, et même en ce qui concerne l'agriculture, directement ou indirectement de lois existantes, et qu'il y a d'autres industries rentrant incontestablement dans le domaine de la Partie XIII pour lesquelles des limitations de cette nature, fixes et rigides, seraient d'une application aussi difficile qu'elles le seraient pour l'agriculture. Mais il suffira, pour la question actuelle, de constater que le Traité a reconnu entièrement cette difficulté : d'une part, aucune mesure ne peut être appliquée dans un pays qui ne juge pas opportun de l'adopter, et, d'autre part, il n'y a aucune disposition dans l'article 427 qui ordonne l'application de tous les principes, dans leur ensemble, par aucun Etat particulier ou à une époque déterminée ou à une catégorie spéciale de travail. Au contraire, l'énonciation de ces principes est précédée d'une déclara-

ration explicite à l'effet que les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que les « différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de traditions industrielles rendent difficiles à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions de travail », mais que, « persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions de travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient ». Et, il y a lieu de faire observer que le Traité, lorsqu'il définit le pouvoir de la Conférence générale, dispose, de manière analogue (art. 405), que « en formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie (*industrial conditions*) essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays ». Il est évident que selon leurs termes mêmes, ces dispositions sont applicables à l'agriculture.

Mais, se reportant à l'article 427, la Cour constate que ses termes ne permettent aucun doute quant à son caractère compréhensif. Le premier paragraphe a soin de déclarer que l'« organisme permanent », prévu dans la Partie XIII, s'occupe du bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés », ou, comme le dit le texte anglais, des *industrial wage-earners*. Il n'y a ici aucune limitation ni aucun qualificatif. Et on ne pouvait s'attendre à en trouver, puisque la Partie XIII, ainsi que cela a été indiqué plus haut, déclare, dès le début, d'une manière très large, que le but de l'organisation permanente est d'améliorer les « conditions de travail » (*conditions of labour*).

La thèse de l'incompétence s'appuie, si on l'analyse, presque uniquement sur la prétention que les mots français « industrie » et « industriel » s'appliquant dans l'usage courant à l'industrie manufacturière, et se trouvant dans le texte français de certains articles, la Partie XIII tout entière devrait être interprétée comme étant limitée de la même manière.

Avant d'examiner en détail cette thèse, il peut être utile d'étudier les acceptations dans lesquelles ces mots sont employés.

Dans le dictionnaire français de Littré, nous trouvons au mot « industrie » la définition suivante :

« 4. Nom sous lequel on comprend toutes les opérations qui concourent à la production des richesses : l'industrie agricole, l'industrie commerciale et l'industrie manufacturière. L'industrie agricole s'applique principalement à provoquer l'action productive de la nature ou à en recueillir les produits... L'industrie se dit quelquefois de tous les arts industriels, sauf l'agriculture, par opposition à l'agriculture. »

L'adjectif « industriel » « industrielle », dans le même dictionnaire, est défini comme suit : « qui appartient à l'industrie », et bien qu'il ne

soit pas douteux que ce terme soit le plus souvent employé avec un sens restrictif et spécial, la question qui se pose est de savoir quelle acception il convient de lui donner ici, en examinant le Traité dans son ensemble.

L'article 440 du Traité porte que les deux textes français et anglais « feront foi » (*are authentic*).

Dans le dictionnaire dit d'Oxford, on trouve parmi les définitions du mot « *industry* », celle-ci :

« 4. *Systematic work or labour; habitual employment in some useful work, now esp. in the productive arts or manufactures. (This, with 5, is the prevalent sense)... 5. A particular form or branch of productive labour; a trade or manufacture.* » Dans le même dictionnaire, l'adjectif « *industrial* » est d'abord défini comme suit : « *A. adj. Pertaining to, or of the nature of, industry or productive labour; resulting from industry.* » Dans les exemples qui sont fournis, l'expression « *industrial fruits* » est définie comme suit : « *Fruits grown or cultivated by human industry.* » Comme substantif, le mot « *industrial* » est défini : « *one engaged in industrial pursuits* » ; et le premier exemple cité est tiré du *Pall Mall Gazette* du 16 août 1865, où nous trouvons la classification suivante : « *commercial, agriculturists, and industrials* ».

Il est clair que l'usage des mots français « *industrie* » et « *industriel* » n'est pas essentiellement différent de celui des mots anglais « *industry* » et « *industrial* ». Bien qu'ils soient employés dans un sens restreint par opposition à l'agriculture, il n'en est pas moins vrai que dans leur sens primitif et général, ils comprennent cette forme de travail productif. Aujourd'hui, l'adjectif est peut-être le plus communément employé, surtout en français, à propos des arts et métiers ou des industries manufacturières, et c'est probablement cette acception qu'on lui donne naturellement, à moins que le contexte n'indique qu'il doit être interprété différemment. Mais c'est le contexte qui est le critère définitif, et dans le cas qui a été soumis à la Cour, celle-ci doit prendre en considération la place de ces mots dans la Partie XIII du Traité de Versailles et l'acception qu'ils y reçoivent.

En ce qui concerne la position de ces mots, il faut observer qu'ils sont totalement absents du préambule où est défini le champ d'activité de l'Organisation internationale du Travail. Là, l'expression essentielle est : « *conditions du travail* » (*conditions of labour*). Comme on l'a vu, c'est également ainsi que le mot « *professionnelles* » — lequel, incontestablement, est assez large pour englober toutes les formes d'industrie, — est employé pour définir les organisations d'accord avec lesquelles les Gouvernements devront désigner les délégués ouvriers et leurs conseillers techniques. De même, encore, dans l'article 409, qui a trait aux plaintes adressées au Bureau international du Travail, par « *une organisation professionnelle ouvrière ou patronale* » (*an industrial organisation of employers or of workers*) en ce qui concerne le manquement par un Membre à l'engagement d'assurer d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention, le texte français se sert du mot « *professionnelle* ».

Si l'on se reporte maintenant aux clauses qui contiennent le mot « *industriel* », il faut citer d'abord l'article 412 qui prévoit la formation d'une

liste sur laquelle seront choisis les membres des commissions d'enquête constituées en vue d'examiner toute plainte d'un Membre de l'Organisation « contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée » en vertu des dispositions de la Partie XIII.

L'article prévoit que cette liste sera composée de « personnes compétentes en matière industrielle » (*persons of industrial experience*). Si l'on étudie cette phrase à la lumière de l'ensemble du Traité, l'on arrive tout naturellement à cette conclusion que l'expression « matières industrielles » était destinée à comprendre l'industrie de l'agriculture. Mais quand bien même on ne l'interpréterait pas de cette façon, on arriverait seulement à conclure qu'il manquerait quelque chose à la constitution de l'organisme à cet égard particulier, et non pas que les pouvoirs donnés à l'Organisation internationale en ce qui concerne les conditions du travail devraient être limités d'une manière semblable.

Mais les points auxquels on attache le plus d'importance en développant cet argument furent l'emploi de l'expression « importance industrielle », dans l'article 393, et celui de l'expression « communautés industrielles » dans l'article 427.

Ainsi qu'on l'a déjà vu, l'article 393 stipule que les huit personnes représentant les gouvernements au Conseil d'administration du Bureau international du Travail seront nommées par les Membres « dont l'importance industrielle est la plus considérable » (*of the chief industrial importance*). Dans l'article 427, l'expression « communautés industrielles » (*industrial communities*) se trouve employée lorsqu'il s'agit, à la fin de l'article, d'exprimer l'opinion que les principes généraux qui y sont énoncés répandraient, s'ils étaient adoptés par les communautés industrielles (*industrial communities*), « des bienfaits permanents sur les salariés du monde » (*the wage-earners of the world*).

La Cour est d'avis que parmi les arguments avancés contre l'inclusion de l'agriculture dans la compétence de l'Organisation, on a donné une place trop importante à l'emploi accidentel, dans le Traité, de l'adjectif français « industriel ». Le mot « professionnel », dont on s'est servi lorsque, dans d'autres clauses du Traité, il s'est agi d'indiquer clairement que l'agriculture était visée, n'est pas applicable à tout propos. C'est ainsi que dans l'article 393 l'expression « importance professionnelle » serait trop large et que le mot « industrielle » est employé pour rendre le mot anglais « *industrial* ». Il était, en effet, difficile de trouver un mot français répondant à ce besoin et auquel on ne pouvait reprocher d'être soit trop large, soit trop restreint.

La Cour n'a pu trouver aucune ambiguïté dans la Partie XIII considérée dans son ensemble, en ce qui concerne son applicabilité à l'agriculture. La Cour ne doute pas que le travail agricole y est inclus. Si une équivoque avait existé, la Cour, en vue d'arriver à établir le sens véritable du texte, aurait pu examiner la manière dont le Traité a été appliqué. Il fut signé en juin 1919, et jusqu'au mois d'octobre 1921, aucune des Parties Contractantes ne mit en question que l'agriculture rentrât dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Pendant

la période intermédiaire, l'agriculture avait fait l'objet de maintes discussions et par ailleurs, diverses mesures les concernant avaient été prises. A lui seul, cet ensemble de faits pourrait suffire pour faire pencher la balance en faveur de la compétence en matière agricole, s'il y avait quelque ambiguïté.

Il n'est pas un seul des arguments invoqués en faveur de la thèse de l'incompétence en matière agricole qui ne puisse être employé avec une force égale à l'appui de l'incompétence en matière de navigation et de pêche. Ainsi qu'on l'a déjà fait observer dans le présent avis, la Conférence internationale du Travail eut à s'occuper, lors de sa deuxième session, presque exclusivement des marins. C'est aussi à cette session qu'une recommandation fut adoptée, le 30 juin 1920, visant la limitation des heures de travail dans l'industrie de la pêche. Et l'on n'a jamais prétendu que ces deux industries importantes, ou l'une d'entre elles, ne soient pas de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Dans les exposés écrits et oraux présentés à la Cour, on a attribué beaucoup d'importance aux travaux de la Commission de Législation internationale du Travail qui prépara et soumit à la Conférence de la Paix la Partie XIII du Traité. Le représentant du Gouvernement français a mis en doute, en particulier dans une note additionnelle présentée à la Cour après la clôture des exposés oraux, la pertinence comme moyen de preuve, dans le cas actuel, de ces travaux préparatoires. Il a, en substance, fait valoir que puisque les termes du Traité font nettement justice de la prétention à compétence, il n'y a pas lieu d'admettre de preuves extrinsèques en sens contraire, et en outre que certaines Puissances qui n'eurent aucune part dans ces travaux furent invitées à accéder au Traité, et y accédèrent effectivement.

La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire pour elle de discuter ces arguments : elle est, en effet, déjà en interprétant le texte même du Traité, arrivée à la conclusion que le travail agricole se trouve compris dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail; et il n'y a certainement rien dans les travaux préparatoires qui puisse l'amener à modifier cette conclusion.

Par ces motifs :

La Cour est d'avis que la compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du Travail des personnes employées dans l'agriculture, et donne par conséquent une réponse affirmative à la question qui lui a été soumise.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le 12 août 1922.

Avis consultatif n° 3.

Par lettre datée de Londres, le 18 juillet 1922, le Secrétaire Général de la Société des Nations a transmis à la Cour, conformément à une décision prise à cette date par le Conseil, une

requête du Conseil invitant la Cour à donner un avis consultatif sur la question suivante : « L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail? »

Après avoir examiné les documents et entendu les exposés soumis à son appréciation, la Cour a émis l'avis suivant, en réponse à la requête à elle soumise par le Conseil :

La Cour a déjà, ce jour, répondu affirmativement à la question de savoir si la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture, rentrait dans le domaine de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Cette réponse est basée exclusivement sur les dispositions de la Partie XIII du Traité signé à Versailles le 28 juin 1919.

La réponse à la question de savoir si l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent dans le domaine de la compétence de cette Organisation, dépend, elle aussi, exclusivement de l'interprétation à donner aux mêmes dispositions conventionnelles qui sont la source unique de l'existence et des attributions de cette Organisation.

L'une et l'autre de ces deux questions se rapportent à l'agriculture; mais elles sont de nature essentiellement différente et elles doivent être considérées sous des aspects différents. La réponse à donner à la question dont il s'agit ici dépend nécessairement de la nature des attributions de l'Organisation internationale du Travail. Ce n'est que si ces attributions comprennent l'examen des questions relatives à la production agricole et au développement de celle-ci, que la réponse sera affirmative.

Pour autant qu'il s'agit de production, il n'y a rien qui soit particulier à l'agriculture. Il est clair que toute industrie, par exemple le tissage, rentre dans le domaine de l'Organisation internationale du Travail. Cette Organisation peut, selon la procédure établie dans le Traité, travailler à l'adoption de toutes mesures destinées à répandre des bienfaits sur les salariés de l'industrie en question, notamment pour ce qui est de chacun des points expressément mentionnés. Mais il en serait tout autrement si l'Organisation internationale du Travail voulait revendiquer le droit d'étudier la question du perfectionnement des procédés de fabrication dans le dessein d'augmenter le rendement ou d'améliorer les produits de cette fabrication. La question de l'augmentation de la production agricole doit, sous ce rapport, être traitée exactement de la même manière que la question du perfectionnement dans les procédés de fabrication tendant à augmenter le rendement.

Les attributions de l'Organisation comprennent-elles la faculté de travailler au perfectionnement des moyens d'augmenter la production ?

Il paraît à la Cour qu'il n'en est point ainsi, ni pour ce qui est de toute autre forme de l'industrie.

Dans l'avis donné à ce jour sur la question de la compétence en matière de réglementation des conditions du travail agricole, la Cour a donné un exposé complet et détaillé des pouvoirs de l'Organisation internationale du Travail tels qu'ils résultent de la Partie XIII du Traité de Versailles; et il paraît inutile de renouveler les explications qui y ont déjà trouvé place. Le but en vue duquel a été créée l'Organisation internationale du Travail est l'amélioration du sort des travailleurs, l'adoption de conditions réellement humaines, par exemple en ce qui concerne les heures de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des travailleurs occupés à l'étranger, la liberté syndicale, l'enseignement professionnel et technique, et, comme dit le Traité : « autres mesures analogues », qui doit s'entendre de mesures destinées à améliorer les conditions du travail et à diminuer l'injustice, la misère et les privations.

L'organisation et le développement des moyens de production ne sont pas du domaine de l'Organisation. Il peut se faire que, dans certains cas, l'amélioration du sort des travailleurs puisse augmenter la production, il se peut évidemment qu'une augmentation provienne de l'amélioration de l'enseignement professionnel et technique. Il se peut que la limitation des heures de travail, ainsi que d'autres mesures au bénéfice des travailleurs, diminuent ou augmentent la production.

Il ne s'en suit pas que l'Organisation internationale du Travail doive s'abstenir complètement de tenir compte de la répercussion sur la production des mesures qu'elle tâchera de faire adopter au bénéfice des travailleurs. S'il apparaissait qu'une mesure particulière conduisit à une véritable diminution de la production, il y aurait peut-être lieu pour l'Organisation d'examiner ce côté de la question avant de décider l'adoption de la mesure, toute désirable qu'elle soit sous d'autres aspects. Ainsi, par exemple, la protection contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail peut impliquer l'examen de procédés et méthodes de production telles que l'emploi du phosphore blanc et de la céruse, deux questions qui ont été traitées comme étant susceptibles de réglementation internationale et comme touchant les conditions du travail. Mais, l'examen même des moyens pour l'organisation et pour le développement de la production envisagés au point de vue économique est étranger à la sphère d'activité que la Partie XIII du Traité a assignée à l'Organisation internationale du Travail. Et, d'une façon générale, ce n'est qu'incidemment que l'exercice par l'Organisation des attributions qu'elle tient du Traité peut réagir sur la production. D'autre part, il est évident qu'il ne saurait être interdit à l'Organisation de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, parce qu'il en peut résulter pour elle la nécessité d'examiner, sous

certaines aspects, les moyens et méthodes de production ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la production. Ce n'est que de cette manière que la réalisation du programme établi pour l'Organisation affecte la production.

La requête actuellement soumise à la Cour fait mention de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole; il y est en outre demandé si l'examen de « toutes autres questions de même nature » rentre dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

La terminologie même indique que ces « autres questions » sont des questions qui, pour les fins du présent avis, doivent être considérées comme étant essentiellement de même nature que celles tendant à organiser et à développer les moyens de production; mais les « autres questions » ne sont pas précisées, et la Cour ne saurait entreprendre de les définir.

De ce qui précède, il s'ensuit que dans l'opinion de la Cour, la question est de savoir si, abstraction faite des points déterminés pour lesquels le Traité prévoit formellement la compétence de l'Organisation internationale du Travail, l'examen même des moyens de production rentre dans le domaine de la compétence de cette Organisation.

A cette question la Cour donne, pour les motifs indiqués ci-dessus, une réponse négative.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le 12 août 1922.

La première session de la Cour Permanente de Justice Internationale a été consacrée tout entière, on peut le dire, à l'Organisation Internationale du Travail créée par le Traité de Versailles. Il ne s'agissait point d'affaires contentieuses, mais « d'avis consultatifs » au sens de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Statut de la Cour annexé à la Résolution de l'Assemblée de la Société des Nations du 13 décembre 1920 ne contient rien de spécial à la procédure consultative. Mais le Règlement de la Cour, adopté par celle-ci le 24 mars 1922 ⁽¹⁾, contient quatre articles (71 à 74) qui s'y rapportent. Le premier dit que les avis sont émis après délibération par la Cour en séance plénière, et prévoit que « les opinions dissidentes des juges *qui le désirent* sont jointes à l'avis ». Cet article, on le verra, a reçu son application dans l'un des cas qui nous occupent. L'article 72 exige, pour saisir la Cour, une requête écrite du Président de l'Assemblée, du Président du Conseil de la Société des Nations ou du Secrétaire Général agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil. La requête formule en termes précis la question sur laquelle l'avis est demandé. Il y est joint tout

(1) Le texte de ce Règlement a été publié dans cette *Revue*, 1922, pp. 245 et suiv.

document pouvant servir à élucider la question. L'article 73 fait au greffier de la Cour un devoir de notifier la requête aux juges, aux Etats-Membres de la Société des Nations et aux Etats mentionnés à l'Annexe du Pacte, qui sont, comme on sait, les Alliés et Associés, puis treize Etats neutres « invités à accéder au Pacte ». L'Allemagne n'y est point nommée pas plus que les autres Etats ennemis des Alliés. Mais, d'autre part, l'article 35 du Statut de la Cour disant que la Cour est ouverte à tous les Etats, la Cour admit à comparaître devant elle des Etats qui ne sont pas mentionnés à l'annexe du Pacte, tels que la Hongrie. L'article ajoute : « Les organisations internationales susceptibles de fournir des renseignements sur la question en reçoivent communication. » Il a été fait largement usage de cette faculté dans les affaires dont il s'agit. L'article 74 prévoit la publication des avis dans un recueil spécial.

* * *

Les trois questions sur lesquelles la Cour a été appelée à donner son avis sont d'inégale importance.

La première, relative à l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles, touche au mode de désignation des délégués ouvriers et patronaux de la Conférence, question d'organisation qui ne manque pas d'intérêt, mais relativement accessoire. La seconde, celle de la compétence de la Conférence du Travail en matière de travail agricole, au contraire, a une portée générale et affecte l'activité tout entière du Bureau International du Travail et de la Conférence. La troisième, relative à la compétence en matière de production agricole, n'est qu'une question subsidiaire à la précédente.

I. — La question relative à l'interprétation de l'article 389 avait été posée en réalité par la Conférence Internationale du Travail de 1921. On sait qu'en vertu du paragraphe 7 de l'article 389, la Conférence est compétente pour vérifier les pouvoirs des délégués. La Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence s'est trouvée, au sujet du délégué ouvrier néerlandais, dans une situation embarrassante : ce délégué, nommé par le Gouvernement des Pays-Bas, d'accord avec trois fédérations ouvrières importantes ayant au total 282,455 membres, voyait son mandat contesté par la puissante « Confédération néerlandaise des Syndicats », comptant 218,596 membres. La raison invoquée était que l'article 389 exige que les délégués soient nommés par les gouvernements, « d'accord avec les organisa-

tions professionnelles les *plus représentatives*, soit des employeurs, soit des travailleurs ». En réalité, une polémique extrêmement vive s'était élevée depuis des mois au sujet de la désignation faite par le gouvernement des Pays-Bas. C'était une lutte violente qui avait lieu entre deux puissantes Internationales : l'Internationale syndicale (socialiste) et l'Internationale chrétienne. Lors des deux Conférences précédentes, le Gouvernement néerlandais avait désigné le secrétaire de l'Internationale syndicale, M. Oudegeest; cette fois-ci, il désignait le secrétaire chrétien, M. Serrarens, en s'appuyant sur l'accord des trois fédérations ouvrières mentionnées plus haut.

Les délibérations du Comité de vérification des pouvoirs ont traîné jusqu'à la fin de la Conférence; celle-ci, tout en validant les pouvoirs du délégué ouvrier mis en cause, a résolu de demander à la Cour permanente de Justice « un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devaient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail, pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale. »

C'était poser la question en termes généraux. Mais, au Conseil d'Administration du Bureau International du Travail, quand il fallut formuler les termes de la question, le représentant du gouvernement britannique, Sir Montague Barlow, fit observer qu'il fallait de toute nécessité saisir la Cour d'une espèce, d'un *casus*, et lui demander d'apprécier la mesure prise par le gouvernement des Pays-Bas. Cette opinion prévalut, et la question qui fut posée à la Cour, par l'intermédiaire du Conseil de la Société des Nations, fut : « de savoir si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été effectuée conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles ».

C'était, en une certaine manière, réduire la portée de l'avis, mais personne ne se trompera sur la généralité de l'interprétation. Au cours des plaidoiries, on fit quelque peu reproche au Directeur du Bureau d'avoir modifié la rédaction de la question et d'avoir mis en cause directement un gouvernement, mais il est bon de rappeler que la responsabilité en revient au Conseil d'Administration, qui s'y est décidé par scrupule juridique. Au surplus, le gouvernement hollandais ne s'opposa point à ce que la question fût soumise à la Cour en ces termes.

L'affaire fut plaidée dans cinq audiences publiques de la Cour, qui entendit successivement M. Talbot, représentant du gouvernement britannique; M. Mendels, au nom de la Fédération syndicale internationale; M. Serrarens, au nom de la Confédération internationale des syndicats chrétiens; M. Limburg, bâtonnier de l'Ordre des avocats à La Haye, au nom du gouvernement hollandais, et M. Albert Thomas, directeur du Bureau International du Travail.

On peut dire que les plaidoiries ont épuisé le sujet. On a copieusement examiné notamment la portée du « pluriel » : « organisations représentatives » employé dans l'article 389.

L'avis de la Cour déclare que le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième Conférence du Travail a été désigné en conformité du paragraphe 3 de l'article 389. Il justifie ainsi le choix du gouvernement hollandais et, en même temps, admet que l'on peut reconnaître comme « représentative » une union momentanée ou plutôt un accord momentané de plusieurs fédérations de syndicats. C'est laisser plus de liberté aux gouvernements et admettre, en somme, une large interprétation du texte.

Il est bon de faire observer — et on l'a répété dans les plaidoiries — que cet avis ne lie pas la Conférence du Travail, qui est compétente pour apprécier souverainement dans chaque cas la validité des pouvoirs de ses délégués et conseillers.

II. — La question de la compétence de l'Organisation Internationale du Travail en matière agricole est, au fond, une question d'ordre politique. Déjà à la Conférence de Washington, en novembre 1919, il avait été question « d'adapter les conventions relatives au travail industriel au travail agricole », et la Conférence avait décidé de porter ce point à l'ordre du jour d'une prochaine session. La proposition venait de la délégation italienne; elle était appuyée par la délégation tchécoslovaque. Il ne vint à personne l'idée d'opposer une exception d'incompétence.

En mars 1920, à sa troisième session, le Conseil d'Administration décida d'inscrire la question à l'ordre du jour de la troisième Conférence du Travail qui devait se tenir en 1921, la seconde, celle de Gênes, étant réservée au travail des marins. A ce moment encore, pas de protestations.

C'est en janvier 1921 que le gouvernement suisse, se faisant l'écho de l'« Union suisse des Paysans », qui avait lancé en octobre 1920 une circulaire donnant l'alarme contre les « conventions agricoles internationales » projetées, avait saisi le Conseil d'Administration d'une proposition de retrait de la question de l'ordre du jour.

Il lui fut répondu qu'il était trop tard pour supprimer la question, mais qu'une procédure était prévue à l'article 402 du Traité de Versailles, par laquelle un Etat peut toujours demander à la *Conférence* de rayer une question de son ordre du jour. Il faut alors une majorité des deux tiers pour la maintenir.

Ce ne fut pas, cependant, le gouvernement helvétique qui usa de ce moyen. Ce fut le gouvernement français qui, le 13 mai 1921, demanda la suppression de l'ordre du jour de l'adaptation de la Convention de Washington sur les heures de travail, et, le 7 octobre, quelques jours avant l'ouverture de la Conférence, la suppression de toutes les questions relatives au travail agricole. La proposition du gouvernement français n'invoquait que des arguments d'opportunité. Mais dans un mémoire précédent, il y avait une série d'arguments tendant à soutenir l'incompétence absolue de la Conférence. Ces arguments étaient d'ailleurs répandus en Suisse et en France dans la presse agricole, et même dans les grands journaux quotidiens. Une véritable agitation était entretenue, notamment au Sénat et à la Chambre des Députés de France, et il résulte des débats postérieurs que nombre de parlementaires français croyaient que les projets de conventions internationales votés par la Conférence du Travail avaient un caractère obligatoire.

La Conférence de Genève eut à se prononcer dès son ouverture sur l'opposition du gouvernement français : à une écrasante majorité, elle se déclara compétente et décida d'examiner, question par question, l'opportunité de maintenir à son ordre du jour les questions agricoles.

Le lendemain de ce vote, la question de l'adaptation des résolutions de Washington sur les heures de travail fut rayée, n'ayant pas obtenu les deux tiers des voix, mais les autres questions (chômage, protection des femmes et des enfants, etc.) furent examinées et firent l'objet de recommandations.

Après la Conférence, des interpellations et des débats très vifs eurent lieu à la Chambre française, à la suite desquels le gouvernement français décida de saisir la Cour permanente de Justice Internationale de la question de la compétence.

Au cours de la dixième session du Conseil de la Société des Nations, en janvier 1922, M. Hanotaux, d'ordre de son gouvernement, pria le Conseil de décider qu'il y avait lieu de demander à la Cour : « L'Organisation Internationale du Travail est-elle compétente pour les questions du travail agricole ? Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de sa compétence en ces matières ? »

Invité par le Secrétaire Général de la Société des Nations à faire connaître ses observations, le Bureau International du

Travail rédigea un mémoire contenant tous les arguments invoqués devant la Conférence pour justifier sa résolution. Ce mémoire s'appuyait tout particulièrement sur les travaux préparatoires : ceux de la Commission de Législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix et les débats de cette Conférence même. La question revint devant le Conseil de la Société des Nations pendant sa dix-huitième session, le 12 mai 1922. Elle fut définitivement libellée de la manière suivante : « La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ? »

C'est dans ces termes que l'affaire vint devant la Cour de La Haye.

Elle fit l'objet de nombreux mémoires de gouvernements et d'organisations internationales, et elle fut plaidée au mois de juillet par M. de Lapradelle, l'éminent professeur de la Faculté de Droit de Paris, pour le gouvernement français; M. Talbot, pour le gouvernement britannique; M. José Casiro de Matta, pour le gouvernement portugais; M. de Mayer, au nom du gouvernement hongrois; M. Maenhaut, député belge, au nom de la Commission internationale d'agriculture de Paris; M. Albert Thomas, au nom du Bureau International du Travail, et M. Jouhaux, au nom de la Fédération syndicale internationale. Parmi ces exposés, il faut mettre hors pair ceux de M. de Lapradelle, et de M. Albert Thomas, qui furent tous deux extraordinairement brillants.

L'arrêt de la Cour fut rendu le 12 août. Il est, comme on le peut le constater, fortement motivé et admirablement rédigé. Il est entièrement favorable à la thèse de la compétence.

Il était attendu avec plus que de l'intérêt par tous ceux qui avaient participé à la rédaction de la Partie XIII du Traité de Versailles. Parmi eux, il n'en est pas un, j'ose le dire, qui avait le moindre doute sur leurs intentions. Nous savions bien qu'il n'était jamais entré dans notre idée d'exclure le travail agricole de la législation internationale du travail. Si les termes du Traité pouvaient porter à interprétations diverses, cela provient des conditions défectueuses dans lesquelles on avait travaillé, et de la désastreuse difficulté de négocier, de discuter et d'écrire des textes en deux langues.

Dès le début des délibérations de la Commission de Paris, nous nous étions trouvés en face de délégués italiens qui avaient, à chaque instant, réclamé pour le travail agricole le bénéfice de la réglementation internationale. Dans de multiples occasions,

les ministres français, MM. Loucheur et Colliard, avaient également demandé que l'on fit place à l'agriculture. D'autres délégués aussi. C'aurait été pour nous une déception complète que l'on n'eût pas aperçu dans le texte définitif la trace de nos intentions.

Heureusement, la Cour a rendu justice à la Conférence du Travail, et elle l'a fait avec une habileté incomparable *en ne s'appuyant nullement sur les travaux préparatoires*. Elle fait sortir toute sa décision du texte seul. Elle écarte les travaux préparatoires, non pas en acceptant l'argument qu'ils ne lient pas les Etats signataires ou accédant au Traité, mais tout simplement parce qu'il n'est pas nécessaire de les consulter.

L'arrêt n'a pas été rendu à l'unanimité. Usant de la faculté inscrite à l'article 71 du règlement de la Cour, M. Weiss, juge de nationalité française, et M. Negulesco, juge suppléant roumain, ont fait connaître qu'ils étaient d'un avis dissident. Leur argument juridique principal était que, des deux textes faisant foi, l'anglais et le français, il fallait choisir le plus restrictif, le français, parce qu'on était en matière exceptionnelle, limitant la souveraineté des Etats.

La Cour a répondu très justement que « la question se réduit à celle de savoir quel est le sens exact des termes mêmes du Traité », et que c'est à ce point de vue que la Cour a abordé la question.

L'arrêt, on peut le dire, a été accueilli, par le plus grand nombre, avec satisfaction. Il confirme la pratique des conférences passées et il consolide la position de l'Organisation internationale du Travail.

III. — La troisième question soumise à la Cour n'est, pour ainsi dire, qu'un incident de plaidoirie.

Le Conseil de la Société des Nations fut sollicité, le 13 juin 1922, par le gouvernement français de soumettre à la Cour une question complémentaire : « L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail? »

La Conférence ni le Bureau n'avaient jamais soutenu pareille prétention. Il n'y avait donc aucune difficulté à donner satisfaction au gouvernement français sur ce point. C'est ce que fit l'arrêt en prenant les précautions nécessaires pour qu'on ne puisse invoquer ce troisième avis pour énerver la valeur du deuxième.

En conclusion, on aime à dire que cette première session de la Cour permanente de Justice Internationale a justifié pleinement les espoirs que l'on a placés dans cette haute juridiction. Elle a montré que son fonctionnement était commode et facile, et la façon dont la Cour s'est acquittée de sa mission a été aussi brillante que possible.

E. MAHAIM.

Professeur à l'Université de Liège.

UN IMPORTANT ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION FRANÇAISE
A PROPOS DE L'OCCUPATION ET DES POUVOIRS DE LA HAUTE COM-
MISSION INTERALLIÉE DES TERRITOIRES RHÉNANS.

I. — La Cour de Cassation de France vient de rendre (10 août 1922) dans les circonstances suivantes un arrêt particulièrement intéressant.

La Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans, habilitée à cet effet par décision du Conseil Suprême, avait organisé par voie d'ordonnance une réglementation spéciale des douanes, des exportations et des importations aux frontières des Territoires Occupés.

Ce régime dit « des Sanctions économiques », qui a duré du 8 mars au 30 septembre 1921, maintenait l'application des lois allemandes existant en la matière, mais donnait compétence aux Tribunaux militaires pour statuer sur les infractions aux dites lois et aux ordonnances de la Haute Commission (Ordonnance n° 84 consacrant la compétence des Tribunaux militaires et des Tribunaux allemands pour juger les infractions aux ordonnances prises en exécution des décisions de la Conférence de Londres en matière de douane, d'importation et d'exportation).

Les sieurs F. et Ch., commerçants français à Mayence, s'étaient rendus coupables de diverses infractions à ces ordonnances et aux lois douanières allemandes. Déférés à la justice militaire, en vertu du texte précité, ils furent condamnés par le Conseil de guerre de Bonn à des peines d'emprisonnement et d'amende et à des réparations fiscales.

Après un pourvoi en revision infructueux devant la juridiction militaire, ils attaquèrent devant la Cour de Cassation la décision rendue, en se fondant sur l'incompétence du Conseil de Guerre pour statuer sur les infractions douanières (art. 273 C. Just. mil.).