

CHRONIQUE

LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL DE 1927 (*Genève, mai-juin 1927*).

La dixième Conférence Internationale du Travail qui s'est tenue à Genève du 25 mai au 16 juin 1927 sera considérée généralement comme marquant une crise dans l'action de l'Organisation Permanente du Travail. Jamais l'hostilité des deux groupes antagonistes, celui des ouvriers et celui des patrons, ne s'est révélée aussi intense. Jamais encore, elle n'avait abouti à un résultat aussi regrettable que celui de cette année, de faire retirer de l'ordre du jour une question qui y avait été inscrite depuis un an, et qui avait donné lieu à des travaux d'études considérables.

Sans doute, le mal en lui-même n'est pas très grave, et il serait exagéré d'y voir le commencement de la faillite — si souvent souhaitée dans certains milieux — de l'Organisation elle-même. Mais il est hors de doute qu'il y a là une leçon qui ne doit pas être perdue : il reste beaucoup à faire dans l'éducation des délégations pour que le rendement de la Conférence soit au maximum. De plus en plus, les groupes non gouvernementaux s'organisent en partis et adoptent les pratiques, sinon les mœurs parlementaires. On a maintenant une réunion du groupe ou d'une section du groupe avant chaque séance. Les mots d'ordre y sont communiqués, les rôles distribués, et la discipline imposée, les manœuvres de vote et d'abstention, combinées. Quant au groupe gouvernemental, il n'a ni doctrine, ni tactique, ce qui fait qu'il ne joue un rôle d'arbitre que par occasion. Il se réunit, pourtant, et a une activité importante en ce qui concerne la composition des commissions, puis aussi dans les questions qui touchent à la constitution de l'Organisation. Mais il est impuissant à empêcher des révolutions comme celle qui a retiré de l'ordre du jour la question de la liberté syndicale, parce que les patrons se joignaient aux ouvriers.

..

La fréquentation de cette dixième Conférence (1) était bien satisfaisante. — Sur les 55 Etats membres de l'Organisation, 43 étaient représentés,

(1) On se rappelle les neuf précédentes. — 1919, Conférence de Washington, constitutionnelle ; six conventions, dont celle sur la journée de huit heures. — 1920, Gênes première Conférence des Marins. — 1921, Genève, Conférence du travail agricole. Depuis lors, toujours à Genève. — 1922, réformes constitutionnelles. — 1923, inspection du Travail. — 1924, la double lecture. — 1925, assurances sociales (réparations des accidents). — 1926, huitième session : inspection des émigrants à bord ; neuvième session, deuxième conférence des Marins.

dont 30 par des délégations complètes de quatre délégués. Tous les Etats qui comptent vraiment pour la législation internationale du travail étaient présents. On remarquait l'importance numérique de certaines délégations ; l'Allemagne avait envoyé 35 personnes, le Japon et l'Angleterre 24, l'Italie 20, l'Espagne 17, la France et la Pologne 16. On notait la présence de l'Espagne et du Brésil, malgré la démission qu'ils ont donnée de membres de la Société des Nations ; comme le délai de deux ans imposé par l'art. 1^{er} du Pacte pour que cette démission soit définitive n'est pas encore écoulé, il est hors de doute que ces deux puissances avaient encore le droit de siéger à la Conférence. C'est une question qui n'est pas résolue que de savoir si elle l'auront encore si elle continuent à rester en dehors de la Société des Nations.

Le nombre total des délégués en titre était 145. Mais trois Etats n'ayant désigné qu'un délégué patronal et pas de délégués ouvriers (Afrique du Sud, Brésil et Norvège), ces trois patrons n'avaient pas droit au vote (art. 390, par. 2 du Traité de Versailles). 142 délégués avaient donc droit de vote, ce qui mettait le *quorum* à 71. On sait qu'aucune résolution n'est valable si le nombre de suffrages exprimés, affirmatifs et négatifs, n'atteint pas le *quorum* (art. 16 par. 1 du Règlement de la Conférence).

Enfin c'est une manœuvre parfois employée par un groupe qui veut faire échouer une proposition de se retirer de la salle, ou de s'abstenir, et non de voter *contre*, afin que le *quorum* ne soit pas atteint. Une tentative de ce genre fut faite par le groupe patronal à cette session, mais échoua, à une voix près.

A signaler comme une nouveauté, la présence d'un « observateur » de la République turque. Le président de la Commission des Affaires Etrangères du Parlement Turc S. E. Schukri Kaya Bey, ancien Ministre, fut envoyé par son gouvernement pour suivre les débats de la Conférence. Il fut salué par le président et répondit par une allocution, où s'affirmait l'intérêt de la Turquie pour l'Organisation Internationale du Travail. Peut-être faut-il voir là l'intention de ce pays de demander prochainement son admission, ce qui ne manquerait pas de soulever des difficultés si l'admission n'était pas demandée en même temps à la Société des Nations.



La session fut ouverte, comme d'habitude, par M. Arthur Fontaine, président du Conseil d'administration, dont le discours substantiel fut remarqué. Il s'est plu notamment à y faire le tableau des progrès de la législation protectrice des ouvriers dans les pays industriels, démonstration éloquente de l'ascension de la classe ouvrière.

La présidence de la Conférence échut à Sir Atul Chatterjee, délégué du

Gouvernement de l'Inde. C'est la seconde fois que le fauteuil présidentiel est occupé par le représentant d'une puissance asiatique, M. l'Ambassadeur Adatci ayant siégé en 1923. C'est aussi la seconde fois qu'un membre du Conseil d'Administration est élu, M. Mayor des Planches ayant présidé la session de Gênes en 1920 (2). Le Gouvernement de l'Inde méritait à coup sûr cette distinction, par l'intérêt qu'il porte à l'Organisation (huit conventions ont été ratifiées) et Sir Atul Chatterjee la méritait personnellement par son travail distingué au Conseil. Il s'est révélé, à la tête de la Conférence, un président de premier ordre, connaissant admirablement le règlement, ayant la présence d'esprit, l'ordre, la ponctualité, l'autorité, la courtoisie, toutes les qualités requises. Les vice-présidents, délégués par les différents groupes, furent M. de Michelis, délégué du Gouvernement Italien, M. Oersted, délégué du groupe patronal, et M. Largo Caballero, délégué du groupe ouvrier.

Le premier devoir de la Conférence est de constituer ses Commissions. La première est la « Commission de proposition » qui est appelée en réalité à diriger la Conférence : elle prend l'initiative de tout ce qui est nécessaire pour la marche des travaux, règle l'ordre du jour des séances plénières, examine la recevabilité des propositions qui doivent être discutées en séances, etc. Depuis des années, elle est composée essentiellement des membres du Conseil d'Administration, ce qui assure la continuité dans les travaux. Elle compte ainsi 24 membres, 12 gouvernementaux, 6 patrons et 6 ouvriers. Elle est la seule Commission faite à l'image même de la Conférence. Dans toutes les autres, les groupes sont en nombre égal.

La présidence en fut offerte à M. Justin Godart, ancien Ministre du Travail de France, qui fut souvent délégué à la Conférence et qui y a déployé toutes les ressources d'un grand talent et d'une longue expérience.

C'est une Commission qui fait à la Conférence les propositions relatives aux autres Commissions. On décida d'en constituer cinq, en dehors de la Commission de vérification des pouvoirs :

- 1° la Commission du Règlement, qui comprit 24 membres ;
- 2° Celle chargée d'examiner les rapports présentés en vertu de l'art. 408 par les Gouvernements qui ont ratifié des conventions, 27 membres ; puis trois Commissions se rapportant aux trois questions à l'ordre du jour ;
- 3° La Commission de la Liberté Syndicale, 36 membres ;
- 4° Celle des salaires minima, 39 membres ;
- 5° Celle de l'Assurance-maladie, qui ne comprit pas moins de 63 membres.

(2) Les autres présidents ont été : à Washington, en 1919, M. W. B. Wilson ; lord Burnham, en 1921, 1922 et 1926 ; M. Branting en 1924 ; M. Benès en 1925 et Mgr Nolens en 1926, huitième session.

La désignation des membres des Commissions notamment dans le groupe gouvernemental présente toujours des difficultés. Les Etats qui ont envoyé à Genève des spécialistes des questions à l'ordre du jour tiennent naturellement à les voir siéger dans les Commissions compétentes. Ceux qui n'ont qu'une délégation restreinte veulent que leurs délégués occupent au moins une place. Il y a donc toujours des compétitions, des luttes, des votes, compliqués au sein du groupe. On avait imaginé, l'an dernier, de faire indiquer à l'avance par chaque délégation l'ordre de ses préférences ; mais cela n'a pas empêché des votes aboutissant à des résultats critiqués et des récriminations. Il faut remarquer que la Conférence du Travail ne peut, comme la Société des Nations, ouvrir les Commissions à tous les Etats qui voudraient s'y faire inscrire ; étant donné l'existence des groupes, patronal et ouvrier, il est nécessaire d'équilibrer les votes, sans quoi il pourrait se former des majorités d'occasion. Une mesure nouvelle a cependant contribué à diminuer les récriminations : tout délégué ou tout conseiller technique dûment autorisé a le droit d'assister aux séances des commissions, d'y prendre la parole et d'y faire des propositions. Le droit de vote nul est réservé aux membres titulaires de la commission. On ne s'est pas fait faute de profiter de cette disposition nouvelle du règlement.



La Commission de Vérification des Pouvoirs est celle qui fait des propositions à la Conférence sur le point de savoir si les délégués non-gouvernementaux ont bien été désignés « d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs. »

Cette Commission n'est composée que de trois membres : M. Mercouris, Ministre du Travail de Grèce, qui en fut le président, M. Tchourtchine, délégué patron de Yougoslavie, et M. Léon Jouhaux, délégué ouvrier de France. Elle a été saisie d'une demi-douzaine de protestations contre la nomination de délégués ou de conseillers techniques *ouvriers*. Toutes ont été écartées sans longue discussion. Mais l'une d'elles a donné lieu à un grand débat, qui est devenu, pour ainsi dire, rituel : c'est celle qui visait le délégué ouvrier italien, M. Rossoni. Depuis que le Gouvernement fasciste l'envoie à la Conférence, son mandat est contesté par le groupe ouvrier, qui lui refuse, en outre, toute place dans les commissions. M. Jouhaux s'est fait, comme d'habitude, le porte-parole éloquent de son groupe, dans un discours qui n'a été qu'une attaque contre le gouvernement de M. Mussolini. M. Rossoni lui a répondu avec vigueur. Sa position, il faut le dire, s'affermirait avec la durée du régime fasciste : il devient de plus en plus difficile de soutenir que la classe ouvrière italienne ne le reconnaît pas comme son représentant qualifié. C'est la sixième fois en quatre ans que la ques-

tion est posée à la Conférence. Pour la sixième fois, M. Rossoni a vu son mandat validé par 82 voix contre 32, (toutes les voix ouvrières) et une trentaine d'abstentions.

La Commission du Règlement que l'auteur de ces lignes eut l'honneur de présider, avait tout d'abord à examiner une série de questions sans grande importance, qui lui avaient été renvoyées par le Conseil d'Administration, par la huitième et la neuvième Conférences : elles étaient relatives au règlement du groupe Gouvernemental (pour faciliter les élections aux commissions), à la recevabilité des protestations contre les mandats émanant de personnes étrangères à la Conférence, à l'admission, comme secrétaires de groupes, de personnes qui ne sont ni délégués ni conseillers techniques, à l'introduction de la représentation proportionnelle dans les élections des groupes. Elles furent toutes résolues à l'unanimité.

Mais, en dehors de ces questions, il y en avait deux, présentées par le Gouvernement Allemand et relatives à l'emploi des langues. Elles devaient soulever des débats importants.

La première est relative aux traductions des discours faits à la Conférence même. Le règlement, en son article 11, stipule d'abord que l'anglais et le français sont les langues officielles, que les discours prononcés en français sont résumés en anglais, et réciproquement, par des interprètes appartenant au Secrétariat de la Conférence. Puis il ajoute, « chaque délégué peut parler dans sa langue maternelle, mais sa délégation doit pourvoir à la traduction résumée de son discours dans l'une des deux langues officielles par un interprète attaché à la délégation. » Le Gouvernement Allemand proposait que, quand les interprètes du Secrétariat connaissaient la langue non-officielle dont il venait d'être fait usage, ils pussent traduire le discours dans les langues officielles. En fait, cela était déjà arrivé, au Conseil, et même à la Conférence. Comme cette proposition mettait sur le même pied, au moins théoriquement, toutes les langues elles n'avaient pas rencontré d'adversaires au Conseil d'Administration.

Mais, à la Conférence, une opposition s'éleva du côté espagnol. L'expérience avait montré — à la Conférence même — que la traduction faite par un interprète officiel, d'espagnol en français, était mauvaise. Dès lors, disaient les Espagnols, la situation *de fait* n'est pas égale. Comme on ne peut exiger du Secrétariat d'avoir des traducteurs compétents dans toutes les langues, il y aura des langues privilégiées, tout particulièrement l'allemand.

Après bien des discussions, on a fini par admettre la proposition, mais en chargeant le Conseil d'Administration d'assurer la traduction des discours

prononcés dans les langues non-officielles, « en tenant compte de l'importance continentale des pays parlant une même langue. »

La seconde proposition allemande était plus grave. Elle tendait, primitivement, c'est-à-dire quand elle fût présentée au Conseil, à faire voter par la Conférence un texte authentique des conventions et recommandations en allemand. Elle avait été appuyée par l'Italie, à la condition qu'on y ajoutât un texte authentique en italien ; l'Espagne s'était réservée d'en demander autant, et la Pologne aussi. C'eût été matériellement impossible : on a déjà beaucoup de peine à mettre sur pied un texte français et un texte anglais au moment du vote. La proposition revenait, d'ailleurs, à faire de l'allemand une troisième langue officielle, et contre cette idée, il y avait une opposition très marquée de la grande majorité des Etats.

Alors, le Gouvernement allemand, reprenant une suggestion de M. A. Fontaine, réduisit ses prétentions à une *traduction officielle*, faite par le Bureau International du Travail, en ajoutant que l'Allemagne donnerait chez elle force de loi à cette traduction.

Cette proposition fut admise d'abord par la Commission du Règlement du Conseil, puis par celle de la Conférence et, ici, à l'unanimité.

Mais à la Conférence, on demanda d'abord des ajournements successifs, et une opposition très vive de l'Angleterre, de l'Inde, de l'Irlande se fit jour. On craignait, malgré les termes du paragraphe nouveau, à insérer, dans le règlement, la confusion entre une traduction officielle et un texte authentique des conventions.

La proposition était ainsi conçue :

« Après le vote des textes authentiques anglais et français, les projets de convention et les recommandations pourront, à la demande des Gouvernements intéressés, faire l'objet des traductions officielles établies par le Directeur du Bureau International du Travail et déposées entre les mains du Secrétaire Général de la Société des Nations. Il appartiendra aux Gouvernements intéressés de considérer ces traductions comme faisant foi dans leurs pays respectifs pour l'application des conventions et des recommandations. »

Un amendement du Gouvernement britannique tendait à introduire après les mots « faisant foi », les mots « comme telles. » Mais ces mots paraissent bien superflus, étant donné que les seuls textes authentiques sont indiqués : les textes anglais et français *volés* par la Conférence et qu'en outre les traductions officielles porteront nécessairement, comme article final, celui qui se trouve dans toutes les conventions : « les textes anglais et français feront foi. » Ce qui exclut toute contestation possible dans un conflit international.

Il y eut cependant un débat de toute une matinée. L'amendement britan-

nique fut rejeté par 58 voix contre 42, et le texte de la Commission fut voté par 82 voix contre 23.



Le Rapport du Directeur donne lieu, chaque année, non pas à une véritable discussion, mais à une longue série de discours. C'est un gros volume (cette année, de 257 pages in-4°) exposant l'activité de l'Organisation sous tous ses aspects, et donnant également le résumé des mesures prises par les Etats en exécution des conventions et des recommandations. Le rapport fournit l'occasion aux délégués de venir parler de leur pays et de formuler leurs désirs, ainsi que leurs critiques. Il arrive fréquemment que les ouvriers se servent de la tribune de la Conférence pour attaquer leurs propres gouvernements. Il est impossible de résumer les discours de 53 orateurs qui ont défilé à la tribune en sept séances plénières, et à qui M. Albert Thomas a répondu dans un discours de deux heures. Cette réponse a été, comme d'habitude, éloquente, persuasive et exhaustive. Elle fut aussi empreinte d'un reconfortant optimisme en ce qui concerne l'action et l'avenir de l'Organisation. Deux passages ont fait sensation. L'un est celui où le Directeur a rappelé que la ratification de la convention de Washington sur la durée du travail dépend à présent de l'Angleterre et à indiqué la chaîne des difficultés rencontrées. L'autre est celui où il a parlé du projet de loi italien instituant le contrôle des Italiens, même fonctionnaires d'institutions internationales, à l'étranger. M. Albert Thomas a saisi de cette question le Secrétaire Général de la Société des Nations, annoncé des négociations avec le Gouvernement italien, et promis à ses fonctionnaires « les garanties dont ils ont besoin pour le respect de leurs droits et pour l'accomplissement de leurs devoirs internationaux. »



Au Rapport du Directeur, se rattache le rapport de la Commission dite de l'article 408. Cet article 408 du Traité de Versailles est celui qui fait aux Etats qui ont ratifié des conventions une obligation de présenter chaque année au Bureau International du Travail un rapport sur les mesures prises par eux pour l'exécution de ces conventions.

On conçoit l'importance de cette disposition, qui n'est pas une simple formalité ; c'est, en définitive, le droit de regard des Etats-Membres l'un chez l'autre, et c'est aussi la première, la plus légitime, la moins vexante des sanctions instituées par le Traité. En outre, sur la foi des renseignements fournis par ces rapports, les Etats pourraient entamer la poursuite de la *plainte* prévue aux articles 409 et suivants.

L'article 408 exige que le Directeur présente à la Conférence un résumé de

ces rapports, qui doivent être rédigés dans la forme et avec les précisions déterminées par le Conseil. La Conférence de 1926 avait décidé, pour mettre ainsi dire en valeur ce résumé, d'instituer un Comité d'experts, chargé de présenter les observations que l'examen des rapports leur suggérerait. Ce Comité, composé de huit juristes et administrateurs de nationalités différentes, s'est réuni en avril de cette année sous la présidence de M. Tschöfen, ancien Ministre du Travail de Belgique, et a présenté un rapport étendu au Conseil. C'est sur ce rapport que s'est déroulée la discussion au sein de la Commission de la Conférence, qui eut pour président M. Pfister, délégué du Gouvernement Suisse et pour rapporteur l'éminent M. Jules Gauthier, délégué du Gouvernement Français, qui avait précisément rempli les mêmes fonctions au Comité des experts.

On eut quelque peine à tirer des conclusions pratiques immédiates de ces rapports. Il en ressort à l'évidence qu'un certain nombre d'Etats ne remplissent point les obligations qu'ils ont assumées par la ratification des conventions. Mais on a hésité à recommander dès maintenant l'ouverture des sanctions, qui peuvent être très graves ; on a donc résolu de laisser à tous les Etats terme et délai et de leur demander seulement de nouveaux renseignements.

La Commission a tenu à remarquer la grande sincérité et la bonne volonté des Etats : sur 180 rapports examinés, 110 n'ont donné lieu à aucune observation.



Les trois questions à l'ordre du jour de la Conférence n'étaient pas au même état d'avancement.

La question de l'assurance-maladie avait déjà fait l'objet, en 1925, à la septième session, d'une discussion générale, lors de l'examen des principes généraux des assurances sociales. Aussi, quand, en 1926, la Conférence institua la procédure de la « double discussion », elle en exclut expressément cette question de l'assurance-maladie. Celle-ci suivit donc les phases en usage avant la réforme ; le Bureau International du Travail rédigea lui-même le questionnaire préliminaire destiné aux Gouvernements (la brochure rouge), et, sur les réponses obtenues de ceux-ci, présenta à la Conférence le rapport (brochure bleue) se terminant par deux avant-projets de conventions et un projet de recommandation.

C'est sur cette base que la Commission entreprit ses travaux. Elle comprenait, nous l'avons dit, 63 membres. Elle était présidée par M. Grieser, directeur du Ministère du Travail Allemand. Le rapporteur devait être primitivement M. Sokal, ancien Ministre du Travail de Pologne, mais il dût renoncer à cette mission, obligé de s'absenter par un deuil cruel. Il fut

remplacé par le Président de la Commission. Celle-ci siégea pendant toute la durée de la Conférence ; une sous-commission siégea même le dimanche 12 juin jusqu'au soir. Les discussions furent toujours courtoises, mais très vives. La grande bataille eut lieu à propos de l'art. 1^{er} de la convention qui consacrait le principe de l'obligation de l'assurance. Le groupe patronal s'y opposait, et il était soutenu par deux Gouvernements, ceux de la Suisse et du Danemark, où l'assurance libre avait produit des résultats que l'on jugeait satisfaisants. C'est à ce sujet que l'on vit les progrès de la tactique parlementaire dont nous avons parlé plus haut : la discipline du groupe patronal imposa de voter contre l'obligation, même à ceux de ses membres appartenant à des pays où la loi consacre l'obligation. L'amendement suisse tendant à rendre l'assurance facultative fut repoussé par 37 voix contre 24.

Au sujet de l'assistance médicale obligatoire des membres de la famille de l'assuré, il y eut aussi un très vif débat autour d'un amendement franco-espagnol. Le texte adopté consacre la liberté de cette assistance.

A tous les articles, de nombreux amendements furent présentés, mais, la plupart du temps, retirés au moment du vote. C'est que beaucoup de délégations voulaient, comme d'habitude, faire passer dans la convention des dispositions de leurs lois nationales. Mais, très sagement, le Bureau International du Travail avait limité aux dispositions essentielles ses avant-projets de convention, laissant au projet de recommandation toutes les questions de détail ou d'aménagement de l'assurance.

La Commission adopta :

1^o un projet de convention en dix articles concernant l'assurance-maladie des salariés de l'industrie et du commerce, des travailleurs à domicile et des gens de maison.

Il ne diffère qu'en des points accessoires du projet du Bureau.

2^o ; un projet identique, concernant l'assurance-maladie des salariés de l'agriculture. — *Il est identique au précédent, mais on l'en a séparé pour que des Etats qui admettraient l'assurance maladie pour l'industrie, mais pas pour l'agriculture, puissent ratifier le premier projet.*

3^o Un projet de recommandation contenant quelques principes généraux qui se dégagent de la pratique et de l'expérience acquise par les Etats qui ont déjà l'assurance-maladie. Ces principes, contenus en 18 articles, se rapportent : au champ d'application de l'assurance, aux prestations (en espèces, en nature), à la prévention des maladies, à l'organisation de l'assurance, à ses ressources, etc.

En séance plénière de la Conférence, ce ne fut qu'au premier avant-projet qu'on présenta des amendements.

L'art. 1^{er} pose le principe : tout Etat membre qui ratifie la convention s'engage à instituer l'assurance-maladie obligatoire pour les travailleurs

salariés, « dans des conditions au moins équivalentes à celles prévues par la présente convention. »

C'est à cet article qu'un délégué patron suisse proposa un amendement laissant aux Etats la faculté de ne pas rendre l'assurance obligatoire. Il fut repoussé par 74 voix contre 22, presque toutes patronales.

L'art. 2 détermine le champ d'application de l'assurance en énumérant les catégories de salariés que les lois nationales en pourront exclure. Les marins et les pêcheurs ne sont pas compris dans la convention parce qu'une session ultérieure de la Conférence aura à s'en occuper.

L'art. 3 est relatif aux prestations de l'assurance. L'indemnité en espèces doit être donnée pendant les vingt-six premières semaines d'incapacité. Un stage et un délai d'attente de trois jours au moins peuvent être prévus et les cas où l'indemnité peut être suspendue sont déterminés. Enfin, il est stipulé que l'indemnité pourra être réduite ou supprimée en cas de maladie résultant d'une faute *intentionnelle* de l'assuré.

A propos de cette disposition, un employeur néerlandais soutenu par son gouvernement, présenta un amendement mettant la faute *lourde* à côté de la faute intentionnelle. L'amendement fut repoussé par 59 voix contre 27.

L'art. 4 prévoit le traitement médical et la fourniture des médicaments ; l'art. 5 dispose que les lois nationales *pourront* autoriser ou prescrire l'attribution de l'assistance médicale aux membres de la famille de l'assuré. L'art. 6 s'occupe de la gestion des institutions d'assurance. L'art. 7 exige la contribution des patrons et des ouvriers aux ressources de l'assurance. L'art. 8 réserve l'application de la convention de Washington concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement. L'art. 9 institue un droit de recours à l'assuré en cas de contestation au sujet de son droit aux prestations.

L'art. 10 n'était pas dans le projet du Bureau ; il vise le cas d'« Etats qui comprennent de vastes territoires très peu peuplés » et leur permet de ne pas appliquer la convention dans les districts de leur territoire où, par suite de la faible densité, de la dispersion de la population et de l'insuffisance des moyens de communication, l'organisation de l'assurance-maladie conformément à la convention est impossible. Disposition de sagesse et de bon sens, demandée notamment par les pays extra-européens, et qui fut adoptée sans difficulté. Mais l'article ajoutait : « En Europe, la dérogation prévue par cet article ne pourra être invoquée que par la Finlande et par la Suède. » Or, l'insertion de la Suède avait été faite sans l'assentiment de la délégation suédoise ; la Conférence adopta un amendement de l'ouvrier suédois, tendant à supprimer le nom de son pays pour cette dérogation.

L'ensemble de l'avant-projet de convention fut adopté par 75 voix contre 2 (celles des délégués du gouvernement néerlandais).

L'avant-projet relatif à l'assurance-maladie des travailleurs agricoles fut adopté sans opposition.

Enfin, la Conférence adopta sans discussion une résolution présentée par la Commission, chargeant le Bureau d'ouvrir une enquête sur les moyens de rendre l'assurance-maladie possible et efficace dans les pays à population éparsée.



Les deux autres questions à l'ordre du jour de la Conférence, celle de la *liberté syndicale* et celle des *salaires minima* en étaient au stage de la *première* discussion. C'était le début d'une nouvelle procédure, qui avait été instituée par la Conférence de 1926, en sa huitième session ; la procédure de la double discussion, qui remplaçait celle, précédemment essayée, de la double lecture.

Qu'il soit nécessaire de procéder en deux étapes pour la confection de textes aussi importants que les conventions du travail, c'est ce que l'immense majorité des membres de la conférence a reconnu depuis longtemps. On avait d'abord institué la double lecture, qui consistait à faire adopter un texte de convention exactement dans les mêmes conditions que quand il n'y avait qu'une étape, mais à remettre le vote définitif à la session suivante de la Conférence. On espérait que, grâce à cette année de réflexion, les Gouvernements apporteraient à la session suivante les amendements, et ceux-là seuls, qui leur paraîtraient nécessaires pour faciliter leur rectification.

Mais le résultat ne répondit pas à l'attente : les amendements présentés en seconde lecture furent des amendements de principes, reproduisant les dispositions rejetées en première lecture et renversant toute l'économie du texte adopté. De là, en 1925, l'échec de la convention relative à l'arrêt hebdomadaire des verreries à bassins.

On avait pensé que c'était précisément parce qu'un texte formel avait été arrêté que les oppositions devenaient aussi acharnées et l'on avait imaginé de ne pas adopter, à la première étape, de texte de convention, mais de donner au Bureau International du Travail, dans une discussion générale, les directives nécessaires pour la rédaction du *questionnaire* qui doit être adressé aux Gouvernements préalablement aux débats de la Conférence. Mais le nouveau règlement spécifiait que la Conférence devait rédiger le questionnaire « d'une façon aussi précise que possible. »

Pour préparer ce travail, le Bureau avait donc un rapport, sous couverture *grise*, indiquant la législation et la pratique sur la matière et présentant un projet de questionnaire.

C'est sur la rédaction de ces questionnaires que s'est produit le choc des opinions.

La question de la liberté syndicale avait été mise à l'ordre du jour à la demande du groupe ouvrier du Conseil dans les conditions suivantes. A plusieurs reprises, le groupe ouvrier s'était plaint de ce que des Etats ayant ratifié le traité de Versailles ne respectaient point la liberté des syndicats. Or, le préambule de la Partie XIII signale comme une des mesures à réaliser par l'Organisation « l'affirmation du principe de la liberté syndicale et la Charte du Travail de l'art. 427 indique, parmi ses principes : « le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs. »

Se basant sur ces textes, le groupe ouvrier avait demandé l'intervention du Bureau International du Travail auprès des Etats en question. Il leur fut répondu que, tant qu'il n'y avait pas de convention spécifiant les obligations des Etats, l'Organisation ne pouvait intervenir.

C'est alors que M. Jouhaux proposa d'inscrire la question de la liberté syndicale à l'ordre du jour de la Conférence. Il fut appuyé immédiatement par le représentant du Gouvernement Italien. La question fut donc inscrite, en première discussion, pour la Conférence de 1927, et le Bureau fit toutes les études préparatoires de législation comparée. Elles sont résumées dans le rapport gris présenté à la Conférence. Il se termine par un projet de questionnaire extrêmement bref et simple, qui se bornait à demander, en somme aux Gouvernements : « Voulez-vous d'une convention ? Comment définir la liberté et l'action syndicales ? »

La Commission qui avait à établir ce questionnaire fut présidée par Mgr Nolens, l'éminent homme d'Etat néerlandais, esprit fin et de grande expérience. Elle désigna comme rapporteur M. Arthur Fontaine.

Mais dès le début, il devint évident que la Commission aurait beaucoup de peine à élaborer un questionnaire. Chaque orateur parlait sur le *fond* du sujet, exprimant son opinion sur la liberté syndicale même et ce qu'elle devait être. Quand on n'abordait pas le fond, on voulait, soit expressément, soit par omission, contraindre les Gouvernements à répondre dans un sens préconçu. D'autre part, une hantise dominait les esprits : celle de la conception fasciste, opposée à la conception libérale et les passes d'armes se multipliaient autour des amendements.

Après de longs débats, la Commission aboutit à un questionnaire en cinq articles, où l'on avait compliqué comme à plaisir la définition. On demandait :

3. Estimez-vous que la liberté d'association se trouverait exprimée d'une manière adéquate par la formule : « liberté aussi bien pour les travailleurs que pour les employeurs de s'associer — *en observant les formalités légales*

— librement, à une organisation de leur choix, — pour la défense collective et le développement des intérêts matériels et moraux afférents à leur condition de travailleurs ou d'employeurs, — *en sauvegardant toutefois la liberté de ne pas s'associer.* »

4. Estimez-vous que la liberté d'action syndicale se traduirait d'une manière adéquate par la formule : « liberté pour les syndicats de poursuivre leurs buts par tous les moyens *non contraires aux intérêts de la collectivité* et au maintien de l'ordre public ? »

Qu'entendez-vous par « *non contraires aux intérêts de la collectivité* ? »

Qu'entendez-vous par ces mots : « maintien de l'ordre public ? »

En séance plénière le groupe ouvrier proposa trois amendements consistant à supprimer les mots en italiques dans le texte ci-dessus. Ils furent repoussés, sauf celui relatif aux mots : « non contraires aux intérêts de la collectivité. » Mais les deux autres parurent tellement essentiels au groupe ouvrier qu'il annonça son intention de faire retirer la question toute entière de l'ordre du jour. Toutes les tentatives de conciliation échouèrent, et, au vote par appel nominal, il n'y eut que 28 voix pour maintenir la question, et 66 contre, les patrons votant cette fois avec les ouvriers.

La raison profonde de la décision des ouvriers a été exprimée au sein de la Commission : dans la situation actuelle de l'Europe, les dirigeants ouvriers ne trouveraient pas dans une convention internationale l'appui qu'ils avaient pensé y trouver jadis.

D'autre part, il faut bien dire que la matière se prête mal à une convention, parce qu'elle se rattache fort intimement au Droit Public tout entier de chaque Etat. On ne conçoit guère, dans l'état politique actuel, que des Etats se lient par convention sur des principes de droit constitutionnel.

..

La question dite « des salaires minima » eut plus de chance que celle de la liberté syndicale. Elle traversa sans dommage la phase du questionnaire.

Expliquons tout d'abord qu'il ne s'agit pas de la fixation d'un salaire minimum international en général. Le libellé de la question est le suivant : « méthodes de fixation des salaires minima dans les industries où l'organisation des employeurs et des travailleurs est insuffisante et dans lesquelles les salaires sont exceptionnellement bas, en tenant compte spécialement du travail à domicile. »

La question a été portée à l'ordre du jour de la Conférence sur la proposition de M. Wolfe, délégué du Gouvernement britannique. Elle intéresse tout particulièrement le monde anglo-saxon. On sait qu'après les expériences de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, c'est en Angleterre

que, depuis 1909, des wage-boards règlent les salaires dans un certain nombre d'industries à domicile. Depuis lors, des institutions analogues existent dans beaucoup de pays. La brochure grise, du Bureau international du Travail, expose l'état de la législation comparée et révèle à beaucoup de personnes l'étendue d'une réforme sociale souvent ignorée.

Le projet de questionnaire du Bureau International du Travail se divisait en trois parties, visant :

- 1° une convention générale en trois articles ;
- 2° une recommandation concernant le travail à domicile, en trois articles ;
- 3° une recommandation générale comportant dix articles.

La Commission de la Conférence qui eut à l'examiner fut présidée par M. Wolfe, et eut pour rapporteur Mlle Hesselgren, de la délégation suédoise. Les débats furent laborieux, et l'on eut beaucoup de peine à se maintenir dans la tâche de rédiger un simple questionnaire : on s'occupait continuellement du fond de la question. C'est un comité de rédaction restreint, nommé par la Commission dans son sein qui réussit à sortir des difficultés.

Finalement, la Commission fondit les trois divisions du projet, en une seule, après qu'un vote formel eut décidé de ne pas limiter la convention projetée au travail à domicile. Le projet de la Commission ne diffère guère que dans la forme du projet du bureau ; mais il est beaucoup plus réduit.

A la Conférence, après le rapport de Mlle Hesselgren, la discussion ne porta que sur un amendement allemand tendant à limiter le projet à l'industrie à domicile. Il fut repoussé par 61 voix contre 34, puis la Conférence adopta le questionnaire de la Commission et décida par 89 voix contre 22 d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence. A la onzième session, sur la base des réponses des Gouvernements, un rapport bleu sera présenté par le bureau, contenant un projet de convention, que la Conférence aura à examiner.

..

Ajoutons, pour terminer le bilan de la Conférence, qu'elle a adopté un certain nombre de résolutions sur des sujets nouveaux soit à étudier, soit à porter à l'ordre du jour d'une prochaine conférence : assurance invalidité-vieillesse, contrats de travail, conflits collectifs du travail, méthodes d'admission au travail industriel, travail forcé, durée du travail des employés de commerce.

Sur la proposition de l'auteur de ces lignes, elle a chargé le Conseil de réexaminer la procédure de la double discussion, en vue d'aboutir à un

règlement satisfaisant, mais tout en maintenant le principe d'une double étape pour l'adoption des conventions.

*
* *

En résumé, la dixième Conférence apporte deux conventions sur l'assurance-maladie bien étudiées et susceptibles d'être ratifiées par un grand nombre d'Etats, une recommandation sur le même sujet, et un questionnaire sur les salaires minima. L'achopement de la question de la liberté syndicale n'est qu'un incident de la route, qui comporte une leçon. Au demeurant, l'Organisation internationale du travail poursuit son œuvre et montre, malgré les difficultés inhérentes à toute institution internationale, une vitalité qui ne faiblit pas.

Ernest MAHAIM,

*Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université de Liège.*