

L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL

PAR
ERNEST MAHAIM
Professeur à l'Université de Liège.

NOTICE BIOGRAPHIQUE

MAHAIM, Ernest A.-J., né à Momignies (Hainaut) le 27 avril 1865; docteur en droit de l'Université de Liège (1886); docteur en sciences politiques et administratives (1887); docteur spécial en droit public et administratif (1890); chargé des cours de droit des gens, de droit international privé et d'économie politique à l'Université de Liège, le 7 avril 1892, professeur ordinaire depuis 1900; prit part, en 1900, à la fondation de l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs; correspondant de l'Académie Royale de Belgique (Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques), 1908; membre titulaire, 1913; membre titulaire de l'Institut international de statistique, 1910; délégué technique de la Belgique à la Commission de Législation internationale du travail de la Conférence de la Paix, Paris, 1919; représentant du gouvernement Belge au Conseil d'administration du Bureau international du Travail et aux conférences internationales du Travail depuis 1919; ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement (1921); associé de l'Institut de Droit International (1923); directeur de l'Institut de Sociologie Solvay, rattaché à l'Université libre de Bruxelles depuis 1923.

L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

I. — Historique de la protection légale internationale des travailleurs.

IL n'est pas possible de bien comprendre l'origine, le développement et la nature intime de l'Organisation internationale du Travail si l'on ne se rappelle les faits principaux de l'histoire de ce qu'on a nommé assez improprement la « législation internationale du travail. »

Il est intéressant de constater que cette histoire remonte, en définitive, à l'origine de la législation du travail même. Celle-ci, on le sait, s'est ébauchée dès la formation du prolétariat, avec le régime de la phase de l'évolution industrielle qu'on appelle la phase de la « fabrique. »

Dès la fin du XVIII^e siècle en Angleterre, des « fabriques » — spécialement des filatures de coton — se fondent, où des centaines d'ouvriers sont occupés dans des locaux appartenant à des particuliers capitalistes, et où se meuvent de nombreuses machines, représentant un capital important. Tel est le type du nouveau régime industriel, qui va, de proche en proche, faire fermer les ateliers des artisans, où le producteur travaille seul ou avec un petit nombre de compagnons, une matière première qui lui appartient, avec un outillage qui lui appartient aussi, et dont il fait un produit qu'il vend directement au consommateur. C'est la fin de l'artisanat et des corporations, c'est le commencement de l'ère de la grande industrie.

Le régime des premières fabriques, au point de vue des conditions du travail, notamment au point de vue de l'hygiène, est tel que l'on ne tarde pas à demander, de divers côtés, l'intervention des pouvoirs

publics pour arrêter l'exploitation humaine. Des femmes et des enfants, notamment, sont employés dans les usines et l'opinion publique — que dis-je? certains fabricants eux-mêmes¹ — réclament pour eux une « protection » légale. C'est sous la pression de ce premier mouvement qu'est promulguée en Angleterre, en 1802, cette loi sur les apprentis dans les fabriques, qui est la première des lois protectrices du travail. Loi bien anodine, qui ne fut d'ailleurs pas appliquée, faute d'appareil de sanctions².

Mais à quelques années de là, l'idée de rendre la protection du travail internationale est mise en avant par un homme dont le nom, dans l'histoire sociale, est synonyme de générosité, par Robert Owen, le grand réformateur de la protection légale des enfants, de la limitation de la durée du travail, l'initiateur de la société coopérative et de l'instruction obligatoire, et de tant d'autres institutions de progrès social que le xix^e siècle a vu se développer. Dans un discours, de 1816, puis en 1818, en deux écrits, il réclame une action internationale en faveur de la protection légale internationale des ouvriers³.

Ce ne fut là, toutefois, qu'une tentative prématurée, sans aucune suite.

Elle fut reprise, avec plus de vigueur et de ténacité par un industriel alsacien, Daniel Le Grand (1783-1859)⁴. Frappé de la difficulté d'établir une loi protectrice des ouvriers, c'est-à-dire uniquement des enfants occupés dans les usines, par suite de la concurrence intérieure et extérieure, Daniel Le Grand dans ses démarches auprès du gouvernement français qui avait déposé un projet de loi sur le travail infantile, invoque les lois de la Prusse et de l'Angleterre et demande (1841) qu'une « loi internationale » limite à douze heures par jour la marche des moteurs mécaniques. Depuis ce moment, l'idée de l'internationalisation de la protection légale ne quitte plus Le Grand, et il multiplie les lettres, mémoires, requêtes aux gouvernements, aux chefs d'États, aux congrès internationaux. Si l'on peut dire qu'à sa mort, en 1859, la réforme n'avait pas fait un pas, il n'en est pas moins vrai que l'idée n'en était pas perdue.

1. C'est ainsi que le premier Sir Robert Peel, premier ministre, en proposant la loi de 1802, reconnaissait lui-même que des abus considérables existaient dans les filatures dont il était propriétaire.

2. Voir Hutchins et Harrison, *History of factory legislation*, London, 1903, p. 16 et suiv.; Alfred (S. Kydd), *History of the factory movement*, 1857; voir E. Mahaim, *La protection légale des Travailleurs*, lecture faite en la séance publique de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique le 11 mai 1911, Bruxelles, 1911; E. Mahaim, *Le Droit international ouvrier*, Paris, 1913, p. 7.

3. E. Mahaim, *Droit international ouvrier*, p. 183 et suiv.,

4. Voir S. Bauer, *Geschichtliche Motive des internationalen Arbeiterschutzes*, *Vierteiljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 1903, I, p. 95 et suiv.,

Elle fut recueillie, par des congrès internationaux de particuliers, par des économistes, par l'internationale de Karl Marx, par des corps publics (le canton de Glaris en 1855¹). C'est la période des vœux en faveur de la protection légale internationale.

Dès 1876, l'idée est formulée au Conseil national Suisse, par le colonel Frey. Une motion présentée par lui le 9 décembre 1880 fut prise en considération le 20 avril 1881, invitant le Conseil fédéral « à entrer en négociations avec les principaux États industriels dans le but de provoquer la création d'une législation internationale sur les fabriques². » Les gouvernements des principaux États industriels furent, en effet, pressentis, mais leurs réponses furent nettement décourageantes.

Seulement, à partir de ce moment, l'idée est en marche et ne sera plus abandonnée. En dehors des vœux de tous les congrès ouvriers, la science, surtout la science allemande, discute les principes et leur réalisation.

Dans les parlements, à la Chambre des Députés française, au Reichstag, des motions sont présentées et donnent lieu à des débats³.

Le 23 octobre 1887, au Conseil national suisse, un catholique, M. Decurtins et un socialiste, M. Favon, font voter une motion invitant le Conseil fédéral à reprendre les pourparlers avec les gouvernements étrangers.

Le Conseil fédéral adressa, le 15 mars 1889, une invitation aux divers gouvernements à une conférence « préparatoire » qui devait se tenir en septembre. Certains États acceptent (France, Belgique, Pays-Bas, entre autres), d'autres ne répondent pas (dont l'Allemagne). Mais la conférence « en raison d'événements politiques » dut être ajournée de quelques mois. Le 12 juillet 1889, nouvelle circulaire suisse proposant l'ajournement au printemps suivant. Le Conseil élabore programme et questionnaires — et lance ses invitations définitives pour le lundi 5 mai 1890⁴.

On connaît le coup de théâtre qui se passa alors : le 5 février 1890 parurent deux rescrits de Guillaume II sur la question sociale; l'un d'eux chargeait Bismarck de pressentir la France, l'Angleterre, la Belgique et la Suisse et, dès que la proposition serait agréée en principe, de convoquer la conférence. Devant cette initiative la Suisse renonça à son projet.

La Conférence se réunit le 15 mars 1890 à Berlin. Douze États y participèrent : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg,

1. Voir *Actes de la Conférence diplomatique pour la protection ouvrière, réunie à Berne, du 17 au 26 septembre 1906*, Berne, 1906, p. 9.

2. *Ibid.*, p. 10.

3. Voir Mahaim, *op. cit.*, p. 196 à 203.

4. Voir *Actes de la Conférence de Berne de 1906*, introduction.

les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et Norvège et la Suisse. Ils étaient représentés par des diplomates, des hommes d'État éminents, des techniciens — un ouvrier français et un grand industriel anglais. On ne put aboutir : la Conférence ne vota que des vœux commençant généralement par les mots : « Il est désirable que.... » Ils portaient sur le repos hebdomadaire, le travail des enfants, le travail des adolescents, le travail des femmes (exemple : interdiction du travail de nuit, journée de onze heures, interdiction des travaux insalubres, quatre semaines de repos après l'accouchement), le travail dans les mines, l'inspection du travail¹.

Cet échec fut salué par les économistes libéraux comme une victoire. Cependant, l'initiative de l'empereur allemand avait attiré l'attention, les réflexions et fit impression sur l'opinion publique.

En 1897, deux congrès internationaux : l'un, à Zurich (août), réunissant surtout des délégués d'associations ouvrières, socialistes et catholiques, l'autre, à Bruxelles (septembre), comprenant surtout des économistes (allemands et français notamment), demandent de poursuivre la réalisation de « la législation internationale du travail. » Le Congrès de Bruxelles nomma un comité de trois membres (le duc d'Ursel, MM. Victor Brants et Ernest Mahaim) qui, après deux ans de pourparlers, rédigea un projet de statuts d'une association internationale.

Celle-ci est fondée au Congrès de Législation du Travail de Paris en 1900; ses statuts furent adoptés sur le rapport de l'auteur de ces lignes.

Le but de l'association était défini de la manière suivante :

1^o Servir de lien entre ceux qui, dans les différents pays industriels, considèrent la législation protectrice des travailleurs comme nécessaire;

2^o Organiser un office international du travail, centre d'information, et éditant des publications : entre autres un recueil périodique de la législation du travail dans tous les pays;

3^o Faciliter l'étude de la législation du travail en tous pays;

4^o Favoriser l'étude de la question de la concordance des législations protectrices des ouvriers ainsi que d'une statistique internationale du travail;

5^o Provoquer la réunion de congrès internationaux.

Constituée définitivement à Bâle en 1901 sous le titre d'*Association internationale pour la protection légale des travailleurs*; elle finit par compter quatorze sections nationales et acquit bientôt grande influence. Voici comment on pouvait la caractériser en 1904.

« Une ligue de la paix sociale groupant, au sein des principales

1. Voir *Conférence internationale concernant le règlement du travail aux établissements industriels et dans les mines*, Leipzig, 1890.

nations industrielles, dans tous les partis, dans toutes les confessions, dans toutes les classes, des bonnes volontés résolues qui acceptent l'intervention moderne du législateur dans les questions de travail et entendent en poursuivre le progrès; un programme d'action très limité, très précis, qu'on étudie à fond et qu'on réalise; des assemblées périodiques nombreuses, suivies, où, malgré la diversité des opinions, des tempéraments, des intérêts, il n'y a ni désordre, ni discorde, ni hostilité véritable, où les plus ardents donnent l'exemple de la modération et les plus timides celui de la fermeté; une œuvre pratique, enfin, une fondation privée qui assume des charges que seuls, pensait-on, des États pouvaient assumer et qui vit, prospère et se développe en bonne intelligence avec tous les gouvernements. Tel est le spectacle qu'offre l'Association internationale¹. »

Elle doit son succès à sa méthode de travail, qui consistait essentiellement en ce qui concerne les conventions internationales de travail :

1° à choisir des sujets bien limités et de nature à rencontrer le moins d'opposition possible;

2° à faire étudier les questions soigneusement par les sections nationales, et à ne s'adresser aux gouvernements (ou plus exactement au Conseil fédéral suisse) que quand un projet était bien mis au point et avait reçu l'assentiment général.

C'est ainsi que les premiers points sur lesquels porta son effort furent :

1° un problème d'hygiène industrielle, la réglementation de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes;

2° un problème de législation ouvrière déjà en grande partie résolu : l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie.

Les gouvernements, invités par le Conseil fédéral à une nouvelle conférence ne portant que sur ces points, y adhèrent en principe, sans difficultés.

La première conférence eut lieu à Berne en 1905, mais il fut entendu dès le début qu'elle ne serait qu'une conférence préparatoire : elle devait se borner à adopter des bases de convention. Elle était d'ailleurs composée presque exclusivement de techniciens, d'experts, comme on dit aujourd'hui. Elle aboutit à deux textes de projets qui furent soumis, l'année suivante (1906) à une nouvelle conférence, composée de plénipotentiaires, qui adopta définitivement les conventions².

1. L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. Son histoire, Son but. Son œuvre, *Revue économique Internationale*, octobre, 1904.

2. Voir *Conférence internationale pour la protection ouvrière, à Berne du 8 au 17 mai 1905. Actes de la Conférence diplomatique pour la protection ouvrière réunie à Berne du 17 au 26 septembre 1906*, Berne, 1906.

Il est bon de dire que, dès 1904, la France et l'Italie avaient signé un traité de travail qui fut le type des traités de travail bilatéraux, et qui avait, on peut le dire, été négocié au sein de l'Association.

Les deux conventions de Berne de 1906 eurent un sort un peu différent. Celle sur l'interdiction du travail de nuit des femmes fut adoptée par douze États (Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, France, Grande-Bretagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse) dont tous, sauf la Belgique, avaient déjà consacré ce principe par leur législation. Des exceptions et des délais étaient d'ailleurs accordés pour les industries intéressées, notamment le peignage de la laine et la filature de laine peignée, où 1 300 femmes étaient encore occupées en Belgique.

La convention portant prohibition du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes n'avait d'abord recueilli que six adhésions, celles de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suisse (qui avaient déjà l'interdiction dans leur législation), de la France (qui depuis des années n'employait plus le phosphore dans sa régie), du Luxembourg (qui n'avait pas de fabrique d'allumettes) et de l'Italie, qui seule des adhérents, avait une exportation assez importante. Les autres États, Autriche-Hongrie, Belgique, Grande-Bretagne, Norvège, Suède, n'avaient pas voulu se lier et subordonnaient leur adhésion notamment à celle du Japon, qui n'était pas représenté à la conférence, et qui, pressenti, avait refusé d'adhérer au traité.

On considérait donc cette convention, toute mince et inutile, comme un échec. L'événement montra, au contraire, son importance et sa signification. Quelques cas de nécrose phosphorique s'étant produits en Angleterre, et des fabricants ayant adopté un outillage perfectionné permettant d'éviter l'emploi du phosphore, le gouvernement se décida pour l'interdiction, qui fut accomplie par un acte du parlement du 21 décembre 1908. L'Autriche suivit bientôt par une loi du 13 juillet 1909. Puis l'Espagne, le 29 octobre 1909, adhéra à la convention. La plus décisive adhésion enfin fut celle des Indes néerlandaises, du 7 mars 1910, qui ferma le principal marché d'exportation pour les allumettes phosphoriques.

Il est intéressant de noter que la propagande intense et intelligente de la section américaine de l'Association internationale réussit à obtenir des résultats pratiques équivalents aux États-Unis. On sait qu'aux États-Unis, la législation du travail est de la compétence des États particuliers et non du pouvoir central. Celui-ci n'aurait donc pu ni faire une loi interdisant le phosphore ni adhérer à la Convention de Berne. Mais, on adopta un moyen détourné tout aussi efficace : une loi de 1912 frappa les allumettes phosphoriques d'un impôt tellement élevé que la vente en devint impossible. Ainsi il est arrivé que cette pauvre petite convention de Berne a

fait son tour du monde. Nous verrons qu'elle a fini par être universelle après la conférence de Washington¹.

Le succès des conférences de Berne ne fit qu'encourager l'Association internationale, qui poursuivait son œuvre. En 1913, se tenait à Berne une nouvelle conférence préparatoire, qui arrêta les bases de deux conventions : la réglementation de la durée journalière du travail des femmes, et l'interdiction du travail de nuit des adolescents. Ces textes devaient devenir des conventions formelles en septembre 1914, une nouvelle conférence étant convoquée par le Conseil fédéral suisse².

Au moment où la guerre éclate, on peut dire que la « législation internationale du travail » est en plein mouvement. Deux conventions plurilatérales sont signées, deux autres en préparation et de nombreux traités bilatéraux sont en vigueur.

II. — Doctrine de la protection légale de l'ouvrier au point de vue international.

Quel est le but et quelle est la nature de cette législation internationale?

Repoussée par les économistes de l'école libérale, défendue vivement par les ouvriers, les socialistes, les internationalistes, elle repose sur une doctrine.

Son but est essentiellement de consolider et de promouvoir la législation protectrice des ouvriers à l'intérieur de chaque État.

Consolider, parce que quand l'État s'est lié par convention envers les autres, il a plus de peine à réviser, à revenir en arrière.

Promouvoir, parce que l'exemple de l'étranger est déjà en soi-même une incitation au progrès de la loi.

En outre elle anéantit une des objections les plus souvent mises en avant par les adversaires de toute législation du travail : l'objection de la concurrence étrangère. Combien de fois ne les a-t-on pas entendus dire : « Nous serions disposés à voter la réforme, si elle était appliquée par tout le monde. »

C'est que la concurrence économique s'exerce aussi bien au moyen de mesures atteignant l'homme, l'ouvrier (bas salaires, longues journées) que par des perfectionnements techniques. Là où les ouvriers sont faibles, c'est eux qui font les frais de la concurrence.

A l'intérieur de chaque État, la législation du travail a précisément pour but de mettre les conditions élémentaires de la vie en dehors du champ de la concurrence que se font les employeurs.

1. Voir Mahaim, *op. cit.*, p. 251 et suiv.

2. Voir *Actes de la Conférence internationale pour la protection ouvrière, réunie à Berne du 16 au 25 septembre 1913*, Berne, 1913, 1 vol. in-8.

De même pour la législation internationale du travail. Elle cherche à mettre en dehors de l'atteinte de la concurrence internationale un minimum de conditions de la vie *humaine*, de la vie qui vaut la peine d'être vécue.

Mais, il ne faut pas oublier qu'il s'agit de conventions *internationales*, par conséquent régies par le droit des gens.

De là leurs caractères :

1° Elles dépendent de la volonté des gouvernements. Nous verrons que, à propos de l'Organisation permanente du Travail, quelques-uns voudraient voir la législation internationale aux mains des « organisations professionnelles. » C'est impossible dans l'état actuel des choses. L'État n'est valablement représenté à l'extérieur que par son gouvernement. C'est le gouvernement qui seul peut exprimer la volonté de l'État. Les conventions internationales du travail, comme les autres, sont donc essentiellement consenties par le gouvernement.

2° Elles ne sont la loi que des parties. C'est en vain que l'on parle de « législation internationale du travail. » Il n'y a pas de législateur et les conventions ne s'imposent pas. Seuls donc les États parties aux conventions sont liées par elles. Ce ne peut donc être que pour des raisons de commodité, d'abréviation que l'on conserve l'expression : « législation internationale du travail. »

3° Conventions internationales, elles manquent de sanctions coercitives. Il n'y a pas de gendarmes entre États. Il n'y a pas d'inspecteurs du travail dressant des procès-verbaux; il n'y a pas de poursuites de l'État délinquant devant des tribunaux répressifs.

Toutefois, il faut dire tout de suite que si des sanctions spéciales ou coercitives proprement dites ne sont pas possibles, le traité de Versailles a imaginé tout un système de sanctions d'ordre moral et d'ordre économique qui peuvent être très efficaces. Il est bon de faire remarquer que, dès 1906, le délégué britannique, à la Conférence de Berne, était préoccupé de cette question.

CHAPITRE II

LA

COMMISSION DE LÉGISLATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL DE LA CONFÉRENCE DE PARIS (1919)

Si les gouvernements, pendant la guerre, eurent d'autres et plus graves soucis que celui de la législation internationale du travail, les organisations ouvrières ne laissèrent pas de la rappeler à leur attention pour le moment où il s'agirait de conclure la paix.

C'est d'abord la Fédération américaine du Travail, qui, dès le mois de septembre 1914, adopte un vœu tendant à la réunion de tous les représentants du travail organisé de tous pays en vue du Congrès futur de la Paix, « afin de faire des propositions et de prendre les mesures nécessaires pour le rétablissement des relations fraternelles et la *protection des travailleurs*. » Cette manifestation de la grande fédération syndicale des États-Unis, présidée par M. Samuel Gompers, est significative, et aura une influence sur les développements que les événements prendront dans la suite.

Au printemps de 1915, c'est la Confédération générale du Travail française qui lance l'idée de « clauses économiques ouvrières » à inscrire dans le traité de paix.

Mais c'est surtout la Conférence syndicaliste interalliée de Leeds, du 5 juillet 1916, qui précisa et formula le plus complètement les revendications ouvrières. Elle émit le vœu que le futur traité de paix mit « hors des atteintes de la concurrence capitaliste internationale et assurât à la classe ouvrière de tous les pays un minimum de garanties d'ordre moral et matériel relatives au droit au travail, au droit syndical, aux migrations, aux assurances sociales, à la durée, à l'hygiène et à la sécurité du travail. » Puis, après avoir spécifié sur tous ces points les réformes désirées, la conférence demandait la constitution d'une Commission internationale chargée de surveiller l'exécution des clauses ouvrières du traité, d'engager les pourparlers nécessaires à l'organisation « des conférences ultérieures que les gouvernements des divers pays devront réunir pour l'amélioration et le développement de la législation du travail. » Elle préconisait

enfin la création d'un Office international du Travail, chargé de la documentation et de la préparation des conventions internationales, et terminait en indiquant que l'Office déjà créé pour l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs pourrait être choisi pour l'exécution de ce programme, « avec la collaboration du secrétariat ouvrier international ¹. »

Ces résolutions de Leeds, que l'on appela déjà la « Charte du travail » servirent de base à tous les vœux des congrès ouvriers subséquents. Une réunion ouvrière interalliée, tenue à Londres les 10 et 11 septembre 1917, ne fit guère que les approuver. Une conférence ouvrière, réunie à Berne le 1^{er} octobre 1917 et comprenant soixante délégués des puissances centrales et des neutres, adopta un long programme de revendications, et demanda que l'Office de Bâle devint l'organe permanent de conférences internationales périodiques du travail. La Conférence socialiste et ouvrière interalliée de Londres, des 21 et 22 février 1918, en rappelant les résolutions de Leeds demanda que dans chaque délégation au Congrès de la Paix, il y eût un représentant du travail. Enfin, à la quatrième conférence socialiste et syndicaliste interalliée tenue le 18 septembre 1918, M. Gompers formula un programme ouvrier des buts de guerre et des problèmes de la paix, qui était sensiblement celui de Leeds ².

Les appels des ouvriers ne sont pas restés sans écho. M. Lloyd George, en de nombreuses occasions, n'a pas manqué de déclarer qu'en reconnaissance des services que la classe ouvrière avait rendus pendant la guerre par la mobilisation de l'industrie, les vainqueurs sauraient lui accorder les réformes principales qu'elle réclamait depuis longtemps. En septembre 1918, il faisait clairement allusion à la nécessité de réaliser la journée de huit heures.

Le 3 octobre 1918, M. Justin Godart, député du Rhône, aujourd'hui ministre du Travail et de l'Hygiène, qui était un membre actif de la section française de l'Association pour la protection légale, proposa à la Chambre des Députés de charger sa Commission du Travail de rédiger un rapport sur « une législation internationale du travail dont les principes pourraient être insérés dans le traité de paix. » Le rapport, rédigé par l'auteur de la proposition fut d'abord approuvé par la section française de l'Association internationale présidée par M. Millerand, le 23 novembre. Déposé trois jours après à la Chambre, il fut transmis immédiatement par le gouvernement à la Commission des traités internationaux du travail, qui, le 18 décembre, le prit pour base du projet du gouvernement français. A la veille de l'ouverture de la Conférence de la Paix, le 10 janvier 1919, le

1. Voir Léon Jouhaux, *L'Organisation internationale du Travail*, Paris, *La Syène*, 1921, p. 9-11.

2. Voir Léon Jouhaux, *op. cit.*

texte de M. Justin Godart reçut encore l'approbation de l'Association française pour la Société des Nations ¹.

Quelques semaines avant l'ouverture de la Conférence de la Paix, le 23 décembre 1918, une délégation de la Confédération générale du Travail française, se rendit auprès de M. Clemenceau, Président du Conseil, pour lui demander de désigner des délégués ouvriers à la Conférence de la Paix, et elle reçut, sinon une promesse formelle, du moins des assurances d'examen bienveillant.

Ce ne fut donc pas une surprise pour les personnes informées, quand, dès sa seconde séance, le 25 janvier 1919, la Conférence des préliminaires de Paix décida de nommer une « Commission de législation internationale du Travail » qui avait pour mission d'étudier la question des conditions du travail en vue d'une action internationale et de créer une institution permanente, rattachée à la Société des Nations ².

La commission devait se composer de quinze membres : chacune des grandes puissances en élirait deux et les autres puissances, au nombre de vingt et une, devait se partager les cinq autres sièges. On sait que M. Hymans avait éloquentement, mais vainement protesté contre la politique du mépris des petits États que suivaient les cinq grandes puissances, et qu'à l'élection du 27 janvier, les vingt et une puissances à « intérêts particuliers » donnèrent deux délégués à la Belgique. Les trois sièges restants furent attribués à Cuba, à la Pologne et à la Tchécoslovaquie ³.

1. Voir Justin Godart, *Les Clauses du travail dans le traité de paix*, Paris, Alcan, 1919. (Publications de l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs.) Voir aussi, du même auteur : *Les Clauses du travail dans le traité de Versailles et les décisions de la Conférence de Washington*, Paris, Dunod, 1920.

2. On sait que d'une manière générale les actes de la Conférence de Paris et de ses commissions n'ont pas été publiés. Mais, en 1921, devant la Commission de l'Agriculture du Sénat français, M. Robert Pinot avait fait usage des procès-verbaux de la Commission de législation internationale du Travail qui lui avait été communiqués par le gouvernement français. Le Commissariat général de l'Émigration d'Italie publia alors *in extenso* les procès-verbaux sous le titre de : *Procès-verbaux, rapport et documents de la Commission de législation internationale du Travail. Conférence de la Paix, 1919*. Roma, Tipografia delle Cartiere centrali, 1921, in-8, 358 pages. En 1923, le Bureau international du Travail reproduisit la même collection de documents et l'enrichit encore considérablement, sous le titre de : *Bulletin Officiel*, vol. I, avril 1919-août 1920, Genève 1923, 1 vol. in-8, xviii-606 p.

3. Voici quelle fut la composition de la commission : États-Unis d'Amérique : M. E. N. Hurley, président du Shipping Board, ne parut qu'à la première séance, il fut remplacé par M. H. M. Robinson, avocat, puis par M. J. T. Shotwell, professeur à l'Université de Columbia; M. Samuel Gompers, président de l'Américan Federation of Labor.

Empire britannique : le Très Hon. G. N. Barnes, M. P., ministre sans portefeuille; sir Malcolm Delevigne K. C. B., sous-secrétaire d'État au Home Office.

France : M. Colliard, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, souvent suppléé par M. Arthur Fontaine, conseiller d'État et directeur du Travail; M. Loucheur, ministre de Reconstitution industrielle, qui ne parut qu'à une

La participation des États-Unis à des délibérations internationales de ce genre était chose nouvelle : ils n'avaient pris part à aucune des conférences de Berne. La raison en est, nous le savons, que la législation du travail — et par conséquent les conventions internationales de travail — dans la grande république américaine n'est pas de la compétence du pouvoir central (président ou congrès) mais des États particuliers.

On était donc autorisé à croire que la politique et le droit public américains allaient recevoir des modifications importantes sur ce point, parce qu'on ne pouvait s'imaginer que le Président Wilson signerait un traité qu'il n'avait pas le droit de conclure ni de ratifier.

Un fait sembla confirmer cette impression : en ouvrant les travaux de la commission, M. Colliard, ministre du Travail de France, proposa comme président M. Samuel Gompers. Cette proposition était évidemment faite d'accord avec M. Clemenceau, sur la suggestion du Président Wilson.

Aussi, la préoccupation de tout faire pour obtenir l'adhésion des États-Unis domina les travaux de la commission et dicta bien des dispositions du traité.

La commission fut saisie d'un projet complet de constitution d'une Organisation permanente par la délégation britannique. On peut dire que, sauf des modifications, accessoires en somme, ce projet est sorti victorieux des débats et a été adopté.

Mais, dès le début, on s'aperçut que la commission ne pourrait se borner à rédiger ce qu'on pourrait appeler un règlement organique. L'opinion publique réclamait autre chose. Le programme présenté par la délégation française comprenait un certain nombre d'objets concrets — notamment la journée de huit heures — à porter à l'ordre du jour de la première conférence du travail. La délégation américaine, ou plus exactement M. Gompers, ne voulut pas être en

seule séance et se fit suppléer par M. Léon Jouhaux, secrétaire général de la Confédération générale du Travail.

Italie : Le baron Mayor des Planches, ambassadeur honoraire, commissaire général de l'Émigration; M. Cabrini, député, vice-président du Comité permanent du Travail.

Japon : Otchlaï, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à la Haye; M. Oka, ancien directeur au Ministère de l'Agriculture et du Commerce.

Belgique : M. Émile Vandervelde, ministre de la Justice, qui fut suppléé à la fin des travaux de la commission par M. Henri Lafontaine, sénateur; M. Ernest Mahaim.

Cuba : M. de Bustamante, professeur à l'Université de la Havane, qui fut remplacé par M. Rafael Martínez Ortiz, ministre plénipotentiaire, puis par M. G. de Blanck, ministre plénipotentiaire.

Pologne : le comte Jean Zoltowski, membre du Comité national Polonais, qui n'occupa le siège que provisoirement et fut remplacé par M. Patek, conseiller à la Cour de Cassation de Pologne, puis par M. F. Sokal, directeur général du Travail.

République Tchécoslovaque : M. Bénès, ministre des Affaires Étrangères, qui fut remplacé, dès la seconde séance, par M. R. Broz.

reste et, à la troisième séance, il donna lecture d'une déclaration comportant dix points de réformes relatives au travail.

Puis ce fut la délégation italienne qui suivit son exemple, et finalement la délégation britannique formula à son tour des « clauses ouvrières. »

Le résultat fut que, sous la forme de « principes généraux » la commission se mit aussi à rédiger une charte du travail.

Elle présenta donc à la conférence deux actes différents :

1^o Un projet de convention créant un organisme permanent pour la réglementation internationale du travail, qui est devenu les articles 387 à 426 du traité;

2^o Une série de clauses relatives à la politique à suivre en matière de travail par les États contractants. Elles sont intitulées : « Principes généraux » et forment l'article 427 du traité.

La Conférence des préliminaires de Paix fut saisie de ces projets dans sa séance du 11 avril 1919. Le rapport de la commission fut présenté par M. Barnes, qui ne fit guère que résumer les grandes lignes des deux projets. MM. Wilson, Colliard, Vandervelde, Barzilai (Italie), Lord Sinha (Inde) et d'autres firent également des discours. Sir Robert Borden (Canada) présenta un amendement renvoyant le projet au comité de rédaction en autorisant celui-ci à modifier le projet « pour le rendre conforme au pacte de la Société des Nations, quant à la composition des assemblées et quant aux règles d'admission des États. »

Le premier acte de la commission fut alors adopté à l'unanimité.

Le second fut discuté et adopté, sous la forme d'un contre-projet de Sir Robert Borden, dans la séance du 28 avril 1919, M. Barnes ayant déclaré qu'il n'avait pu obtenir l'unanimité sur le texte de la commission. M. Vandervelde présenta quelques amendements de rédaction et le projet fut adopté à l'unanimité.

L'ensemble des deux actes, devint ainsi la partie XIII du traité, articles 387 à 427.

Quand la délégation allemande vint à Paris, en mai 1919, elle formula une série d'observations sur la partie XIII, et présenta un contre-projet de nature extrémiste. Examiné par un comité restreint, présidé par M. Barnes, ce projet fut rejeté¹. Toutefois, il est bon de noter que l'une des demandes de l'Allemagne fut accueillie en principe par le Conseil suprême : celle de son admission à l'Organisation Permanente du Travail.

1. Le projet allemand de convention de législation ouvrière internationale est annexé à la lettre adressée le 10 mai 1919 par le président de la délégation allemande au président de la Conférence de la paix. La réponse de M. Clemenceau est du 14 mai. Il y eut encore deux lettres échangées; les remarques finales de la délégation allemande sont du 29 mai et la réponse définitive des alliés du 16 juin. Voir *Bulletin Officiel du Bureau international du Travail*, vol. I, p. 314 à 331.

La délégation autrichienne et la délégation hongroise, en juillet 1919, présentèrent aussi quelques observations et demandèrent des éclaircissements, mais rien ne fut modifié à ce qui était devenu une partie du traité de Versailles, qui était signé¹.

La partie XIII fut incorporée textuellement aux traités de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, avec l'Autriche, de Neuilly, du 27 novembre 1919, avec la Bulgarie, et du Trianon, du 4 juin 1920, avec la Hongrie.

1. *Ibid.*, p. 332 à 336.

CHAPITRE III

LA PARTIE XIII DU TRAITÉ DE PAIX

LA partie XIII du traité de Versailles est intitulée : *Travail*. Cela peut paraître étrange à première vue, dans un traité de paix, entre une partie XII intitulée : « Ports, Voies d'eau et Voies ferrées » et une partie XIV traitant des « Garanties d'exécution. » Mais quand on y réfléchit, on se rend compte que cette partie XIII est du même ordre que la partie I, le Pacte de la Société des Nations. De même que celui-ci organise une ligue des Nations pour la paix, de même, la partie XIII organise une ligue de la Paix sociale.

Cette partie est divisée en deux sections de longueur fort inégale. La section première est intitulée *l'Organisation permanente du Travail* et comprend les articles 387 à 426. La seconde section a pour titre *Principes généraux* et forme ce que l'on est convenu d'appeler la *Charte du Travail*. Elle n'a qu'un article, l'article 427.

PREMIÈRE SECTION

L'exposé des motifs de l'Organisation est dans un préambule qui postule un certain nombre de principes :

1^o La paix universelle ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale, — postulat de la démocratie;

2^o L'injustice sociale d'aujourd'hui met en danger la paix universelle, — postulat de la nécessité d'une réforme;

3^o Chaque nation doit adopter un régime de travail réellement humain, non seulement par raison de justice, mais parce que la non-adoption d'un tel régime empêche les autres nations d'améliorer le sort de leurs travailleurs, principes de la législation internationale du travail.

Ce préambule énumère, à titre exemplatif, les objets que comprend la législation protectrice des travailleurs, et en embrasse tout l'ensemble¹. Cela circonscrit la compétence de l'Organisation

1. En voici le texte : « Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

permanente du Travail, — en excluant par exemple les questions politiques, — mais le champ reste très étendu. On peut dire : que presque tout ce qui intéresse le régime du travail est du ressort de l'Organisation.

Le but général de l'Organisation est défini à l'article 387 : « Elle est chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule. » De là l'importance du préambule, et l'insistance avec laquelle on y fait appel, particulièrement les ouvriers.

C'est le même article qui détermine la composition de l'Organisation : elle comprend les membres originaires de la Société des Nations et désormais « la qualité de membre de la Société des Nations entraînera celle de membre de la dite Organisation¹. »

On remarquera que le texte ne dit pas si la qualité de membre de la Société des Nations est indispensable pour être Membre de l'Organisation du Travail.

Le projet présenté par la Commission de législation internationale du Travail à la Conférence de la Paix ne contenait pas le paragraphe 2 de l'article 387. Il se contentait de dire : « Les hautes parties contractantes, comprenant tous les États membres de la

« Attendu qu'il existe des conditions de travail 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, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions, par exemple, en ce qui concerne : la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine 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 des travailleurs 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 intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues ;

« Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ;

« Les hautes parties contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, ont convenu ce qui suit. »

1. L'Organisation comprend donc :

1° *Les États signataires du traité de paix*, qui, sont membres originaires de la Société des Nations : États-Unis d'Amérique, Belgique, Bolivie, Brésil, Empire Britannique, Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande, Inde, Chine, Cuba, Équateur, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Hedjaz, Honduras, Italie, Japon, Libéria, Nicaragua, Panama, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, État Serbe-Croate-Slovène, Siam, Tchécoslovaquie, Uruguay.

2° *Les États qui ont accédé au pacte* : Argentine, Chili, Colombie, Danemark, Espagne, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Perse, Salvador, Suède, Suisse, Vénézuéla.

3° *Les États admis successivement* par l'Assemblée de la Société des Nations dans ses différentes sessions. a) en 1920 : Albanie, Autriche, Bulgarie, Costa Rica, Finlande, Luxembourg. b) en 1921 : Esthonie, Lettonie, Lituanie, c) en 1922 : Hongrie. d) en 1923 : Ethiopie, État libre d'Irlande.

Société des Nations, décident.... » Le commentaire du rapport appuyait seulement sur le fait « qu'aucun État ne pourra faire partie de la Société des Nations s'il n'est affilié à cet organisme. » C'est dans ce sens que M. Barnes, dans le discours qu'il prononça à la conférence, le 11 avril 1919, dit, en parlant de l'organisation : « D'abord, ses frontières sont celles de la Société des Nations¹. » C'est le comité de rédaction de la Conférence qui, investi du mandat dont la Conférence l'avait chargé par l'amendement de Sir Robert Borden et que nous avons signalé plus haut, rédigea le texte définitif qui fut adopté sans observation par la Conférence.

L'expérience a montré tous les cas susceptibles de se présenter.

1° Le Salvador a voulu ne pas être considéré comme membre de l'organisation tout en restant membre de la Société des Nations, notamment en vue de ne pas payer la contribution annuelle destinée au budget du Bureau international du Travail.

Il soutenait que les deux institutions de la Société des Nations et du Bureau international du Travail étaient deux institutions indépendantes et qu'il lui était loisible d'adhérer à la première sans adhérer à la seconde. Le Salvador n'avait signé aucun traité de paix et prétendait n'avoir adhéré qu'au pacte.

La question fut examinée par le conseil de la Société des Nations puis par l'assemblée, dont une sous-commission spéciale conclut au rejet des prétentions du Salvador. (Rapport approuvé le 29 septembre 1922².)

Depuis lors, le Salvador (6 juillet 1923), tout en maintenant son point de vue, a consenti à payer désormais cotisation pleine, et à payer en dix annuités les arriérés. Solution pratique, qui réserve la question juridique. Celle-ci ne nous paraît pas douteuse : l'article : 23 a) du pacte, et de nombreux articles de la partie XIII ont lié indissolublement l'Organisation permanente à la Société des Nations.

2° L'Argentine, après s'être retirée en 1920 de l'Assemblée de la Société des Nations, a continué à envoyer des délégués à la Conférence du Travail en 1920 à Gênes et à plusieurs sessions du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Le gouvernement argentin présenta des projets de lois à son Congrès national pour faire porter effet à des conventions et recommandations adoptées par les deux premières conférences du Travail. On sait, d'ailleurs, que l'Argentine a décidé de payer l'arriéré de ses contributions au budget de la Société des Nations.

3° Le cas de l'Allemagne et de l'Autriche est différent. Il

1. *Bulletin Officiel du Bureau international du Travail*, vol. I, p. 293.

2. Voir *Actes de la troisième assemblée de la Société des Nations* (septembre-octobre 1922).

s'agit d'États admis à l'Organisation sans être membres de la Société des Nations. Mais ici, il y a des circonstances spéciales. Ces puissances furent admises à la Conférence de Washington, par un vote de la Conférence, à l'invitation du Conseil suprême lui-même. Il résulte en effet de la correspondance échangée, *avant* la signature des traités de paix de Versailles et de Saint-Germain que leur admission leur avait été en quelque sorte promise par le Conseil suprême.

La question fit l'objet d'une longue correspondance, où l'on distingue les différentes étapes et les hésitations du Conseil. Mais, au point de vue juridique, on peut dire que l'on doit considérer l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche comme une des conditions de la paix¹.

4° Plus difficile est le cas d'États qui ne sont pas membres de la Société des Nations et qui demandent leur admission à l'organisation permanente du Travail.

C'est le cas de la Finlande à Washington. La Finlande n'était ni un État originaire ni un État invité à accéder au pacte.

La question fut longuement débattue. Elle fut tranchée par l'affirmative par la Conférence.

Mais le rapport de la minorité de la Commission, signé de M. Rowel (Canada) et la consultation du juriste de la Conférence (M. Manley O. Hudson) renferment pour la négative des arguments extrêmement solides.

On peut les résumer ainsi :

a) Il est hors de doute que les auteurs de la partie XIII ont voulu lier intimement la Société des Nations et l'Organisation permanente du Travail. M. Barnes l'a dit explicitement à la Conférence. Une série d'articles prévoient des relations intimes avec la Société des Nations : art : 391, 392, 398, 399, 406, 407, 412, 415, 420, 425, 426, 427.

b) L'article 387 seul dans le traité indique le mode d'admission à l'Organisation du Travail : c'est être membre de la Société des Nations. La Conférence, pas plus que le Conseil, n'a le droit d'instituer un autre mode.

c) En effet, il aurait fallu, pour une admission, déterminer la majorité nécessaire : (les deux tiers, la moitié ?)

d) Un État qui n'est pas membre de la Société des Nations se soustrait faute d'une adhésion formelle, à un certain nombre d'obligations, celles décrites aux articles 409 et suivants.

Je pense donc que la qualité de membre de la Société des Nations est nécessaire.

On a parfois invoqué, pour soutenir l'opinion contraire, une résolution de la première Assemblée de la Société des Nations (27^e séance,

1. Voir le *Bulletin Officiel du Bureau international du Travail*, vol. I, p. 587 à 591.

jeudi 16 décembre 1920) : « En attendant les décisions ultérieures de l'Assemblée, porte cette résolution, il est désirable que l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie et la Géorgie soient, si elles le demandent, traitées de la même façon que les États membres de la Société des Nations, en ce qui concerne leur participation à ses organisations techniques. »

On conçoit très bien que l'Assemblée soit maîtresse de l'admission à ses organisations *techniques*. Mais l'Organisation permanente du Travail n'est pas de ce nombre : elle tient son statut du traité de paix et non de l'assemblée.

D'ailleurs la résolution préparée par la commission de la Société des patrons mentionnait l'Organisation du Travail et laissait à la Conférence le soin de statuer sur l'admission des États en question. Mais toute mention a disparu dans le texte soumis à l'Assemblée et adopté par elle.

Pour le moment, en dehors de l'Allemagne, aucun État n'est membre exclusivement de l'Organisation permanente du Travail.

D'autre part, la qualité de membre de la Société des Nations entraîne nécessairement celle de membre de l'Organisation permanente du Travail. C'est ainsi qu'après chaque nouvelle admission par l'Assemblée, il y a de nouveaux membres de l'Organisation.

Aujourd'hui, ils sont au nombre de 56.

L'Organisation comprend d'après l'article 388 :

1° une Conférence générale des Représentants des membres;

2° un Bureau international du Travail sous la direction d'un Conseil d'administration.

En réalité il y a trois organes : la Conférence, pouvoir législatif, le Conseil d'administration, sorte de ministère, ou pouvoir exécutif;

3° le Bureau, pouvoir administratif.

La Conférence se tient au moins une fois par an. En fait, elle a tenu des sessions à Washington en 1919, à Gênes en 1920, à Genève en 1921, 1922, 1923 et 1924.

Cette annualité a été critiquée et elle offre certainement des inconvénients : la Conférence donne trop d'ouvrage aux parlements, et les pays d'outre-mer se plaignent des déplacements fréquents. La question a fait l'objet de longs débats. Une proposition de revision de cette disposition avait été portée à l'ordre du jour de la quatrième Conférence. On a proposé de réunir la Conférence tous les deux ans. Mais la proposition fut rejetée.

Cependant, une autre proposition a été adoptée — pour d'autres raisons — qui aboutit à peu près au même résultat de ne pas surcharger les parlements. C'est celle qui distingue deux espèces de sessions : l'une préparatoire, où l'on ne voterait pas définitivement les projets de convention, la suivante, définitive, où l'on adopterait

les textes votés l'année précédente. Ainsi les gouvernements auraient le temps d'examiner les projets de convention et de décider en connaissance de cause. C'est ce système qui a été mis en vigueur à la Conférence de 1924.

La Conférence se compose de quatre représentants de chacun des membres — dont deux sont « délégués du gouvernement » et dont les deux autres représentent respectivement d'une part les employeurs, d'autre part, les travailleurs (art. 389, § 1^{er}).

Chaque délégué peut être accompagné par des conseillers techniques au nombre de deux au plus par question.

« Les membres s'engagent à désigner les 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 la réserve que de telles organisations existent. »

Presque tous les termes de ces dispositions ont donné lieu à des difficultés et des incidents sur lesquels nous reviendrons plus loin.

On retiendra donc que la composition de la Conférence est très différente de celle d'une réunion diplomatique ordinaire ou de l'Assemblée de la Société des Nations.

Mais elle en diffère encore par deux traits essentiels : 1^o la Conférence a le droit de vérifier les pouvoirs de tous les délégués et conseillers techniques, et elle peut, à la majorité des deux tiers, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller qu'elle jugera ne pas avoir été désigné conformément au traité (art. 389, § 7).

2^o Chaque délégué a le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence (art. 390, § 1^{er}).

En outre, par suite de la préoccupation de maintenir l'équilibre entre les groupes de délégués, si un membre ne désigne qu'un délégué non-gouvernemental, celui-ci n'a pas droit de vote (art. 390, § 2).

De même, si un non-gouvernemental est invalidé, l'autre n'a pas le droit de vote (art. 390, § 3).

La Conférence doit tenir ses sessions au siège de la Société des Nations ou dans un autre endroit déterminé par une majorité de deux tiers (art. 391).

Les articles 392 et suivants du traité s'occupent du Bureau international du Travail et de son Conseil d'administration.

Celui-ci a la direction (en anglais « the control ») du Bureau. Il est composé de vingt-quatre personnes : douze représentent les gouvernements.

Six sont élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons;

Six élues par les délégués à la Conférence représentant les ouvriers.
Sur les douze délégués gouvernementaux, huit sont nommés par

les membres « dont l'importance industrielle est la plus considérable » et quatre sont élus par les délégués gouvernementaux des autres membres (art. 393, §§ 1 à 3).

Les termes de ces dispositions ont donné lieu à de sérieux différends dont nous parlerons plus loin.

La solution définitive de ces différends appartient au Conseil de la Société des Nations (art. 393, § 4).

Ce sont ces difficultés qui ont donné naissance aux propositions de réforme du Conseil, qui ont été adoptées par la quatrième Conférence du Travail et qui constituent une révision du traité en instance devant la Société des Nations. Elles consistent essentiellement à porter le nombre des délégués au Conseil à trente-deux : seize représentant les gouvernements, huit représentant les patrons et huit représentant les ouvriers. Le privilège des huit États ayant l'importance industrielle la plus considérable est maintenu.

Le Conseil doit être renouvelé tous les trois ans (art. 393, § 5).

Il a le droit de faire son règlement et de déterminer l'époque de ses sessions (art. 393, § 6).

Le Bureau international du Travail est essentiellement un organe administratif, un organe d'exécution.

Il a à sa tête un directeur, désigné par le Conseil dont il reçoit les instructions et vis-à-vis de qui il est responsable. C'est le directeur qui nomme le personnel — autant que possible international. Il doit comprendre des femmes (art. 394 et 395).

Les fonctions du Bureau sont définies à l'article 396.

C'est d'abord la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail ; ensuite la préparation de l'ordre du jour et des travaux de la Conférence du Travail, et l'exécution de toutes les enquêtes prescrites par elle.

Parmi les publications que le Bureau doit entreprendre, l'article signale spécialement un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international.

Il rappelle les devoirs qui incombent au Bureau en matière des sanctions prévues à la partie XIII, et, d'une manière générale, le texte stipule que le Bureau aura « tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence jugera à propos de lui attribuer. »

Il a la correspondance avec les ministères qui s'occupent des questions ouvrières (art. 397).

Le Bureau peut demander le concours du secrétaire général de la Société des Nations (art. 398).

Sous une forme assez singulière, l'article 399 règle les questions financières : tandis que les gouvernements restent chargés des frais de leurs délégués à la Conférence et au Conseil, les frais du Bureau,

des sessions de la Conférence et du Conseil sont « remboursés au directeur par le secrétaire général de la Société des Nations, sur le budget général de la société. » Le directeur est comptable vis-à-vis du secrétaire de l'emploi des fonds à lui versés.

Le chapitre II, intitulé *Fonctionnement*, contient les dispositions essentielles du règlement de l'activité de l'Organisation permanente, et tout particulièrement de la Conférence.

L'ordre du jour de celle-ci, est fixé souverainement par le Conseil d'administration (art. 400). Le directeur est chargé de le faire tenir aux gouvernements quatre mois avant l'ouverture de la session (art. 401).

Mais (art. 402), chacun des gouvernements a le droit de contester l'inscription à l'ordre du jour d'un objet. La Conférence peut, cependant, maintenir l'objet à l'ordre du jour, à la majorité des deux tiers. Elle a d'ailleurs également le droit d'inscrire un objet à porter à l'ordre du jour d'une session ultérieure.

La Conférence a le droit de faire son règlement, d'élire son président, de nommer des commissions.

En ce qui concerne les votes, le quorum est de la moitié du nombre des délégués assistant à la session, et la majorité simple suffit dans tous les cas où une autre majorité n'est pas requise par le traité (art. 403).

Le fameux article 405 détermine la procédure à suivre pour l'adoption de « projets de convention » ou de « recommandations. »

Le projet primitif présenté par la délégation britannique à la Commission ne contenait pas cette distinction. Il ne connaissait que les projets de convention. La recommandation a été inventée par suite des difficultés que devait rencontrer la ratification d'une convention du travail par les *États-Unis*.

La Conférence a d'abord à décider si la proposition relative à un objet porté à l'ordre du jour prendra la forme d'un projet de convention ou d'une recommandation.

Le vote final, dans les deux cas, exige une majorité des deux tiers.

Chaque État membre s'engage à soumettre dans le délai d'un an (ou, par suite de circonstances exceptionnelles, de 18 mois) la recommandation ou le projet de convention « à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. »

S'il s'agit d'une recommandation, les gouvernements ne doivent qu'informer le secrétaire général des mesures prises.

Mais s'il s'agit d'un projet de convention, « le membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes, doit communiquer sa ratification formelle de la convention au secrétaire général et prendre telles mesures qui sont nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la dite convention. »

Une convention ainsi ratifiée doit être enregistrée par le secrétaire général, mais, naturellement, ne lie que les membres qui l'ont ratifiée (art. 406).

Si, d'autre part, le membre n'obtient pas l'assentiment des autorités compétentes, il n'est soumis à aucune autre obligation. L'engagement des membres est donc uniquement de présenter le projet de convention à son parlement ou, comme dit le texte « aux autorités compétentes. » Il n'est même pas obligé d'en soutenir l'adoption.

Quant à la recommandation, l'obligation des membres est encore plus faible : si une recommandation n'est pas suivie d'un acte législatif ou d'autres mesures de nature à rendre effective cette recommandation, le membre n'est soumis à aucune obligation.

En vue d'obtenir l'adhésion des États-Unis, l'article 405, paragraphe 9, stipule que dans tout « État fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, le gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'appliquent ces limitations comme une simple recommandation. »

A la demande expresse de M. Samuel Gompers, il a fallu ajouter aussi à l'article, un paragraphe explicatif : « En aucun cas, il ne sera demandé à aucun des membres, comme conséquence de l'adoption par la conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée par sa législation aux travailleurs dont il s'agit. »

D'autre part, la conférence plénière ajouta au projet qui lui avait été transmis par la commission un paragraphe, qui est devenu le paragraphe 3 de l'article 405. On y invite la Conférence à tenir compte des différences de climat et des conditions différentes de l'industrie.

L'article 407 prévoit la possibilité de conventions particulières entre certains États, pour les projets n'ayant pas obtenu les deux tiers.

L'article 408 exige un rapport annuel des membres ayant ratifié.

Les articles 409 à 420 organisent le système des sanctions contre les États qui, ayant ratifié une convention, ne l'appliqueraient pas.

On distingue la « réclamation » (art. 409) et la plainte (art. 411).

La première est celle qui émane d'une organisation professionnelle ouvrière ou patronale, la seconde, celle qui émane d'un État membre.

Dans le cas d'une « réclamation », le Conseil d'administration peut la transmettre au gouvernement mis en cause et l'inviter à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable. Si le gouvernement ne fait pas de déclaration dans un délai raisonnable ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil, celui-ci

a le droit de rendre publique la réclamation et, le cas échéant, la réponse (art. 410).

S'il s'agit d'une « plainte » déposée par un membre contre un autre, la chose est plus grave et la procédure plus compliquée.

On notera d'abord que la plainte ne peut être formulée que par un membre qui a ratifié la convention et contre un autre qui a aussi ratifié, ou par le Conseil, d'office, ou un délégué à la Conférence.

Le Conseil d'administration peut, en premier lieu, communiquer la plainte au gouvernement mis en cause et lui demander une déclaration.

Si cette déclaration est satisfaisante, le Conseil peut s'en tenir là.

Si l'État interrogé ne répond pas ou si sa déclaration n'est pas satisfaisante, ou si le Conseil juge expédient de ne pas même demander d'explication à l'État mis en cause, il peut provoquer une enquête (art. 411).

La commission d'enquête est constituée de trois membres, désignés par le secrétaire général de la Société des Nations, sur une liste triple formée à l'avance par tous les membres et comprenant, pour chacun d'eux, un patron, un ouvrier et une personne indépendante des uns et des autres (art. 412).

La commission d'enquête, à laquelle tous les membres s'engagent à fournir les renseignements utiles (art. 413) rédige un rapport sur les points de fait, objets de la plainte; elle y joint « les recommandations qu'elle croira devoir formuler quant aux mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant » ainsi que les sanctions « d'ordre économique » à prendre contre le gouvernement mis en cause (art. 414).

Le secrétaire général communique ces conclusions aux membres de l'Organisation. Chacun d'eux doit faire connaître dans le délai d'un mois s'il accepte les recommandations de la commission, et, dans la négative, s'il désire soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale (art. 415).

Celle-ci peut, d'après l'article 416, être saisie également par l'un des membres, dès qu'un autre ne prend pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention les mesures prescrites par l'article 405.

La décision de la Cour est sans appel; elle peut confirmer, amender ou annuler les conclusions de la commission d'enquête et en instituer d'autres (art. 417 et 418).

Les sanctions d'ordre économique jouent non seulement contre le membre mis en cause par la plainte mais contre les membres qui n'exécuteraient pas les mesures recommandées par la commission d'enquête ou la Cour (art. 419).

Mais, à tout moment, le gouvernement en faute peut arrêter l'application des sanctions, s'il exécute les mesures recommandées

par la commission et la Cour, et soumet sa conduite à l'examen d'une nouvelle commission d'enquête (art. 420).

Ainsi tout le système des sanctions consiste, en somme, dans un appel constant à l'opinion publique internationale, et à l'intervention finale de la Cour de Justice, qui peut comminer, sans limitation, toutes les peines d'ordre *économique* (par ex. : le blocus) qu'elle juge efficaces.

Sous le titre de *prescriptions générales* le chapitre III de cette section contient trois dispositions importantes.

La première (art. 421) règle l'application des conventions aux colonies.

En principe, les États s'engagent à appliquer les conventions à leurs colonies, mais sous deux importantes réserves, qui laissent, en somme, la métropole juge de l'opportunité de la mesure.

L'article 422 donne à la Conférence le droit d'amendement à la partie XIII. Mais les modifications visées doivent être votées à la majorité des deux tiers, ratifiées par tous les États dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des membres.

Enfin l'article suivant confie à la Cour permanente de Justice internationale l'interprétation des dispositions de la partie XIII et des conventions ultérieurement conclues par les membres.

Le chapitre IV traite des mesures transitoires qui devaient être prises en attendant la constitution définitive de la Société des Nations et de la Cour de Justice. Il règle notamment la convocation de l'ordre du jour de la première conférence du travail, qui s'est tenue à Washington en octobre 1919 (art. 424 à 426, avec une annexe).

DEUXIÈME SECTION

Cette section de la partie XIII ne comprend que l'article 427, sous le titre de *Principes généraux*.

Nous avons vu que quand la Commission de législation internationale du travail de la Conférence de Paris reconnut qu'il était indispensable de ne pas se borner à la *forme*, au cadre de l'Organisation, mais d'adopter quelques propositions concrètes, les propositions affluèrent.

Presque toutes les délégations présentèrent des formules de principes ou de clauses qu'elles voulaient voir insérer dans le traité. Il y en eut, à un moment donné, jusqu'à dix-neuf. On nomma alors une sous-commission, qui finit par en retenir neuf, qui furent adoptées, à la majorité des deux tiers par la Commission.

Celle-ci se borna à les faire précéder d'une déclaration de quatre

lignes : « Les hautes parties contractantes déclarent accepter les principes ci-après et s'engagent à en poursuivre la réalisation conformément aux indications qui seront données, en ce qui concerne leur application, par la Conférence internationale du Travail. »

Mais à la Conférence de la Paix, le texte adopté rencontra des objections. On décida d'abord de ne pas le mettre aux voix avec la première partie du rapport, et cet ajournement signifiait que des modifications y seraient apportées. En effet, les Dominions britanniques exigèrent que des réserves soient faites sur l'universalité des clauses ouvrières adoptées. La rédaction fut confiée, dit-on, à Lord Balfour. En tout cas, à la séance du 28 avril 1919, M. Barnes avoua n'avoir pas réussi à obtenir l'accord sur le texte de la Commission, et ce fut Sir Robert Borden (Canada) qui présenta un contre-projet qui fut admis à l'unanimité.

En voici les termes :

Les hautes parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi pour parvenir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la section I et associé à celui de la Société des Nations.

Elles reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. Mais, 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 du travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient.

Parmi ces méthodes et principes, les suivants paraissent aux hautes parties contractantes être d'une importance particulière et urgente :

1. Le principe dirigeant ci-dessus énoncé que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.

2. Le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs.

3. Le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays.

4. L'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.

5. L'adoption d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible.

6. La suppression du travail des enfants et l'obligation d'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. Le principe du 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 dans le pays.

9. Chaque État devra organiser un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont ou complets ou définitifs, les hautes parties contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des Nations; et que, s'ils sont adoptés par les communautés industrielles qui sont membres de la Société des Nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandront des bienfaits permanents sur les salariés du monde.

LES VŒUX DE LA COMMISSION

Il nous reste à signaler qu'en dehors des deux actes diplomatiques que la Commission soumettait à la Conférence, elle lui adressa trois vœux.

Le premier, présenté par les délégations belge, française et italienne, demandait qu'un accord intervint entre les puissances pour donner à la Conférence du Travail, le pouvoir de prendre sous les auspices de la Société des Nations, et dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale.

Le second, présenté par les mêmes délégations, « considérant qu'une législation internationale du travail vraiment efficace ne peut être établie sans le secours de tous les pays industriels », demandait « qu'en attendant que la signature du traité de paix permit de faire appel à tous ces pays, » la Conférence communiquât le projet de partie XIII aux puissances neutres.

Cette communication a été faite dès le mois de mai 1919.

Enfin, le troisième vœu, présenté par la délégation française, est ainsi conçu : « La commission estime que les questions très spéciales relatives au minimum d'avantages à assurer aux marins doivent éventuellement faire l'objet d'une session spéciale de la Conférence internationale du Travail réservée au travail des marins. »

Ce vœu fut l'origine de la Conférence de Gênes en 1920. Il fut voté à l'occasion d'un appel pathétique fait par M. Gompers en faveur des marins, et pour écarter la formule d'un nouveau principe à insérer à l'article 427.

CHAPITRE IV

NATURE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL

I. — Dans son ensemble.

Si l'on demande quelle est la nature juridique de l'Organisation du Travail prise dans son ensemble, on ne peut répondre qu'une chose : elle est la même que celle de la Société des Nations.

Comment pourrait-il en être autrement, puisque l'article 392 dit *in terminis* que le Bureau international du Travail « fait partie de l'ensemble des institutions de la Société des Nations? » Rappelons-nous aussi les liens que le traité a établis entre la Société et l'Organisation? L'article 387, qui fait des membres de la première ceux de la seconde; l'article 398 qui oblige le secrétaire général de la Société à prêter son concours au Bureau; l'article 399 qui incorpore le budget du Bureau au budget général de la Société; les interventions nombreuses et obligatoires du secrétaire général, en matière d'enregistrement des conventions et en matière de sanctions. Ces liens sont, à coup sûr, intimes et multiples.

Mais quelle est la nature juridique de la Société des Nations? Nous n'essaierons pas, après tant d'autres, de la préciser. Il est hors de doute que l'institution présente à la fois des caractères nouveaux et des caractères déjà connus. On n'a pu, tout d'un coup, faire table rase des traditions diplomatiques ni des nécessités politiques des États. Mais d'autre part, il faudrait être aveugle pour ne pas discerner dans la Société des Nations des tendances à la création d'un statut nouveau entre les États, dont personne ne peut prédire le développement.

Est-elle un super-État? Il est difficile de le soutenir, en présence de toutes les dispositions du pacte qui réservent la souveraineté des États. Mais on ne niera pas que les obligations qu'elles contiennent limitent singulièrement cette souveraineté.

Quelles que soient les divergences d'opinion sur la nature actuelle et sur l'avenir de la Société des Nations, on tombera d'accord pour reconnaître qu'elle est essentiellement :

1^o une ligue, ou une alliance d'États souverains;

2^o d'origine conventionnelle, c'est-à-dire créée par la volonté des contractants et ne liant qu'eux;

3^o comportant des obligations internationales, ce qui veut dire impliquant des restrictions à la souveraineté et n'ayant pas de sanction coercitive;

4^o permanente, enfin, une institution du droit des gens qui n'a pas un but transitoire ou temporaire, mais qui vise l'organisation définitive de la paix du monde.

L'Organisation permanente du travail a exactement les mêmes caractères généraux.

1^o C'est une ligue des États en vue de la paix sociale, qui est considérée comme une condition de la paix universelle. Telle est l'idée exprimée dans le préambule de la partie XIII. L'article 23 *a* du pacte indique clairement comment le but de l'Organisation du travail rentre dans celui, plus général, de la Société des Nations. Les membres de celle-ci, en effet, « s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires. »

2^o C'est une convention internationale qui a créé l'Organisation permanente du travail, la partie XIII du traité de paix, et seuls les États parties à cette convention sont liés par elle. Il est par conséquent hors de doute que la volonté des parties peut défaire ce qu'elle a fait : de là, la possibilité de modifications à la partie XIII (art. 422), comme au pacte (art. 26.) De même, l'admission des membres est volontaire, en ce sens que l'admission à la Société des Nations, qui emporte admission à l'Organisation (art. 387) est volontaire. Quant à la démission ou la retraite d'un membre, elle n'est pas prévue à la partie XIII, comme elle l'est à l'article premier, paragraphe 3 du pacte. Nous avons vu, à l'occasion du cas de l'Argentine, qu'un État pourrait peut-être se considérer encore comme membre de l'Organisation après avoir quitté la Société. Mais il est hors de doute que rien au monde ne pourrait contraindre malgré lui un État à rester membre de l'organisation après être sorti de la Société.

3^o Les obligations souscrites par les États adhérant à la partie XIII restreignent sérieusement leur souveraineté. Ils se sont engagés à se mettre d'accord avec des organisations patronales et ouvrières pour désigner les deux délégués non gouvernementaux à la conférence et à laisser vérifier par celle-ci les pouvoirs de ces délégués (art. 389). Ils se sont engagés à présenter à leur parlement ou à toute autre autorité compétente les projets de conventions qui auraient été votés à la majorité des deux tiers des voix par la conférence (art. 405);

sinon, ils peuvent être attirés devant la Cour permanente de Justice internationale par tout autre membre (art. 416). Enfin, s'ils en arrivent à ratifier une convention de travail, ils doivent nécessairement se soumettre à une série d'obligations de procédure (art. 406-408) et, finalement, ils s'exposent à voir leur politique soumise à une enquête internationale, et à encourir des sanctions qui peuvent aller jusqu'au blocus économique et financier (art. 409 à 420).

Toutefois, toutes ces restrictions à la souveraineté, si importantes qu'elles soient, n'entament pas le principe : que le Parlement ou toute autorité compétente, ne donne pas son assentiment au projet, de convention, et l'État n'est tenu à aucune obligation. Pas de contrainte à son égard, même s'il a contre lui l'unanimité de la Conférence.

En outre, tout le jeu des sanctions n'est naturellement possible qu'entre les membres de l'organisation. Les États qui restent dehors ne peuvent en aucune manière être tenus des obligations des membres.

4^o Enfin l'Organisation est permanente; ce n'est pas une chose neuve en droit des gens, que les institutions fondées en vue de la pérennité. Sans doute, on a vu des traités stipulant aussi pour toujours; sans doute, des associations d'États, comme les unions réelles, les confédérations ou les États fédératifs, sont conçus comme devant durer sans limite. Sans doute, aussi, nombre d'unions internationales de droit administratif, telles que l'Union postale universelle, sont fondées pour un temps indéterminé. Mais les institutions sorties de la grande guerre dépassent, de beaucoup, la portée et l'importance des institutions précédentes. Nous avons affaire ici à des institutions conçues comme devant par essence durer tant qu'il y aura des États.

L'Organisation du travail, comme la Cour permanente de Justice, comme la Société des Nations elle-même, suppose une volonté commune et définitive des Nations d'établir entre elles la paix et la justice. Assemblées annuelles, conseils permanents, bureaux et organes d'exécution fixes, entretenus à frais communs, tout cela manifeste des coutumes internationales nouvelles, et un changement profond dans la nature et l'intensité des rapports entre nations.

Ce qu'il y a de nouveau, provient précisément de l'étendue des restrictions à la souveraineté consenties par les membres et de la nature permanente de l'Organisation. Nous aurons l'occasion de montrer successivement toutes les obligations qu'assument les États-membres, et nous verrons que, par le fait seulement de l'existence et de la continuité de l'Organisation, ils se sont assujettis à modifier leur législation interne du travail, et se sont soumis à une véritable surveillance internationale ainsi qu'à une juridiction, soit

du Conseil, soit de la Cour, qui limite singulièrement leurs facultés d'action.

Mais toutes ces concessions vont-elles jusqu'à dépouiller les États de certains de leurs attributs essentiels et à faire de l'Organisation elle-même, un super-État?

Nous pensons que c'est insoutenable. L'attribut essentiel de l'État est l'impérium, le droit de commander et le pouvoir de contraindre. Rien de semblable n'existe dans le chef de l'Organisation. On a essayé¹ de trouver dans un certain nombre d'attributions de la Conférence, du Conseil d'administration et du Bureau, des attributs de « la puissance publique » d'un État. Mais je ne pense pas qu'on y ait réussi. Un simple argument est décisif : l'Organisation du travail ne possède aucun pouvoir d'exécution en propre. Les sanctions les plus rigoureuses qu'elle pourrait combiner contre un État délinquant reposent toujours sur la bonne volonté des États membres.

M. J. de Villalonga² a imaginé de comparer l'Organisation du travail à une confédération d'États. Il y a, en effet, quelques traits communs : l'acte fondamental est un traité, il n'y a pas de pouvoir central, et chacun des membres a le droit de sécession. Mais c'est avec raison que l'auteur repousse cette assimilation, l'Organisation ne possédant même pas « le droit de prendre des décisions auxquelles chaque membre aurait l'obligation de se conformer³, » et n'étant d'ailleurs armée d'aucun droit de contrainte, si ce n'est de contrainte morale.

On s'est demandé si le droit de l'Organisation permanente du travail était du droit public, ou du droit administratif international⁴. A coup sûr, ce n'est point du droit constitutionnel, puisque la partie XIII n'est pas une constitution. On peut admettre que c'est du droit administratif international, au sens où Rivier employait déjà ce terme⁵, groupant sous ce terme, toutes les institutions créées par des conventions internationales, et destinées à aménager l'exercice du mutuel commerce des nations, telles les diverses Unions internationales.

Mais je ne vois pas la nécessité de classer dans une catégorie spéciale — qui n'apporte d'ailleurs aucune lumière nouvelle, — cette institution du droit des gens ou du droit public international, qui participe de sa nature à tous les points de vue. C'est un droit imparfait tant qu'il n'est pas investi d'un pouvoir coercitif. Mais c'est un

1. Voir M. Guerreau, *Une nouvelle institution de droit des gens. L'Organisation permanente du travail*, Paris, 1913, p. 41-59.

2. La Nature juridique de l'Organisation internationale du Travail, à propos d'un ouvrage récent, *Revue Internationale du travail*, vol. IX, n° 2, février 1924, p. 207.

3. *Ibid.*, p. 208.

4. M. Guerreau, *op. cit.*

5. Voir Rivier, *Principes du Droit des Gens*, 1896, t. II, p. 11, 7.

droit en devenir, dont les progrès sont indéfinis : voici la Cour de justice internationale à qui il manque peu de chose pour constituer un véritable pouvoir judiciaire, et qui marque un progrès sensible en matière d'organisation internationale.

De même, l'Organisation du travail est un pas énorme dans la réalisation de la solidarité des États en matière de législation du travail et elle légitime tous les espoirs dans un développement ultérieur.

II. — La conférence, le conseil et le bureau.

Si l'on examine à part, la nature juridique des trois parties de l'Organisation permanente du travail, on y découvre des caractères spéciaux qu'il convient de noter.

1^o La Conférence du travail tout d'abord n'est ni un parlement, ni une réunion de plénipotentiaires, ni une réunion de simples experts.

Ce n'est pas un parlement parce qu'elle n'est pas élective. Toutefois, elle possède, comme les assemblées parlementaires, le droit de vérification des pouvoirs d'une *partie* des délégués : ceux qui représentent les patrons et ceux qui représentent les ouvriers. On a voulu assimiler ce droit à l'agrément des agents diplomatiques ; mais c'est à tort. L'agrément est préalable à la nomination et elle suppose une demande faite par l'État de l'agent, en même temps que l'acceptation à l'avance de la décision de l'État auprès duquel on veut accréditer l'agent, qui peut être faite sans donner de motifs. Rien de semblable n'existe dans la vérification des pouvoirs par la Conférence, qui, à la majorité des deux tiers, peut imposer sa décision à l'État qui a nommé le délégué. Il s'agit bien d'une vérification des pouvoirs, comportant éventuellement une invalidation du mandat, comme dans un Parlement.

Le vote individuel des membres, le droit de fixer son ordre du jour ou de le modifier à la majorité des deux tiers lui donnent d'autre part bien des attributs d'une assemblée parlementaire.

Et c'est précisément, ce qui la distingue d'une réunion de plénipotentiaires. S'il est admis que les deux délégués gouvernementaux engagent au moins moralement leur État, il n'en est à coup sûr pas ainsi des délégués patronaux ni des délégués ouvriers, qui, quoique tenant leur nomination du Gouvernement ne le « représentent » pas.

D'ailleurs, les décisions de la Conférence se font au moyen de votes individuels et non par État, et il n'y a point d'acte diplomatique signé ou paraphé.

La composition des délégations comprenant des personnes particulièrement compétentes en matière de travail, pourrait faire penser à une assemblée de simples « experts » chargés de donner seule-

ment des avis. Il n'en est rien. S'il ne s'agissait que d'avis, les États resteraient maîtres d'y donner ou de ne pas y donner suite. Or, après un vote à la majorité des deux tiers, tout membre a une obligation formelle : celle de soumettre le projet de convention aux autorités compétentes pour le transformer en loi; il peut, certes, ne pas soutenir le projet ou le combattre, mais si l'autorité compétente y donne son assentiment, l'État est tenu à une série d'obligations des plus graves. La première est notamment de mettre sa législation en concordance avec la convention une fois ratifiée. La seconde est d'exécuter cette convention dans toutes ses stipulations, et la troisième est de concourir ou de se soumettre à la procédure des sanctions.

2° Le Conseil d'administration du Bureau international du travail est, au fond, la représentation de la Conférence quand elle n'est pas en session. C'est aussi un corps délibérant, composé à l'image de la Conférence, mais avec des caractères spéciaux encore : les six patrons et les ouvriers qui siègent sont élus par les délégués patrons et ouvriers à la Conférence. Ils ne tiennent donc plus leur mandat de gouvernements, mais de délégués professionnels.

Les fonctions du Conseil, comme nous le verrons plus tard en détail, sont très importantes. C'est lui qui règle — à la majorité simple des voix — l'ordre du jour de la Conférence. Maintenant que la pratique a fait de lui la commission de proposition de la Conférence, on peut dire qu'il dirige en fait les travaux de celle-ci.

En outre, il élit les membres de certaines commissions prévues par le traité de Paix, et il joue un rôle considérable dans la procédure des sanctions, quand une réclamation ou une plainte a mis en cause un État-membre.

3° Le Bureau international du travail lui-même, est, à tout prendre, un bureau international comme il y en a beaucoup, institué par des conventions internationales. Centre d'information et de recherches, il est chargé d'exécuter les instructions du Conseil et les résolutions diverses de la Conférence.

III. — Immunités diplomatiques.

De ce que l'Organisation permanente du travail fait partie de l'ensemble des institutions de la Société des Nations (art. 392), il suit que l'article 7, paragraphes 4 et 5 du pacte lui sont applicables : « Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou par ses réunions, sont inviolables. »

La partie XIII du traité ne contient aucune disposition analogue — parce qu'on l'a jugée inutile.

Le droit international moderne a une tendance nettement caractérisée à réduire au strict nécessaire les privilèges et immunités diplomatiques. Leur raison d'être et leur étendue sont déterminées par les nécessités de la mission diplomatique : *ne impediatur legatio*. Il n'est pas contestable que, pour le fonctionnement de l'Organisation permanente du travail, comme pour celui de la Société des Nations, il faut assurer aux représentants des États et aux locaux où ils exercent leurs fonctions, les garanties de sécurité sans lesquelles l'Organisation ne pourrait vivre.

La question a fait l'objet de négociations entre le département politique fédéral suisse et le secrétariat général de la Société des Nations en 1921. On a abouti à un *modus vivendi* déterminé par une lettre du département au secrétaire général en date du 19 juillet 1921, où le Bureau international du travail est constamment assimilé à la Société des Nations.

L'Institut de droit international, dans sa session de Vienne, en 1924, a, de son côté, discuté la question et a abouti à des conclusions qui ne sont guère différentes de celles du gouvernement suisse.

Nous sommes ici en matière de coutume internationale. Ce que le conseil fédéral a consenti pour son territoire ne lie certes pas les autres États. Mais il leur serait bien difficile de ne pas l'imiter sans encourir le reproche d'entraver le fonctionnement d'une institution internationale qu'ils ont contribué à fonder.

Nous considérons comme acquis les principes suivants.

1^o *Personnel*. Il est soumis à un régime analogue à celui des missions diplomatiques accréditées auprès d'un État.

On y distingue deux catégories de personnes.

Le personnel de la première catégorie comprend les personnes qui, par leur rang et leurs attributions, correspondent à des fonctionnaires publics. Ce sont les délégués et conseillers techniques à la Conférence internationale du travail, les membres titulaires, adjoints et suppléants du Conseil d'administration, le directeur, le directeur-adjoint et les chefs de division du Bureau international du Travail.

Ils jouissent de l'inviolabilité, de l'exterritorialité, de l'immunité de la juridiction civile et criminelle dans les limites reconnues par le droit international.

Ajoutons que les États leur doivent libre passage pour se rendre à l'endroit de leur mission : sans quoi, celle-ci serait entravée.

D'après les dispositions du Conseil fédéral ceux qui habitent en Suisse, jouissent de l'immunité fiscale, et ceux qui s'y rendent, de l'immunité en matière de douane. Ils ont droit au visa diplomatique

de leurs passe-ports; leur femme et leurs enfants partagent la condition du chef de famille.

Le personnel de deuxième catégorie comprend le personnel technique et manuel, engagé et salarié par le Bureau international du travail.

Il bénéficie d'abord d'une complète immunité pour les actes qu'il accomplit en sa qualité officielle et dans les limites de ses attributions.

Il est dispensé de s'annoncer à la police locale et de déposer ses pièces de légitimation : la liste dressée par le directeur suffit.

Il jouit de certaines exemptions d'impôt (taxe sur le revenu professionnel, taxe sur la fortune, impôt fédéral de guerre).

En matière de douane, il a des facilités de visite, mais pas de franchise.

Il a droit au visa officiel (non diplomatique) de son passeport. La femme et les enfants sont assimilés au chef de famille.

Les membres du personnel qui sont sujets suisses ne jouissent point des privilèges diplomatiques en Suisse; mais ils bénéficient de l'immunité de juridiction pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans la limite de leurs attributions.

2° Les *locaux* dans lesquels les services du Bureau sont établis, ceux où siègent la Conférence et le Conseil sont inviolables, ce qui signifie qu'aucun agent de l'autorité territoriale n'a le droit d'y pénétrer sans l'autorisation du Bureau, de la Conférence ou du Conseil.

3° Les *archives* du Bureau sont inviolables; il n'est pas permis d'y faire de perquisitions.

4° Le gouvernement suisse autorise le Bureau à se servir de *courriers de cabinet* pour la transmission de sa correspondance officielle, lui appliquant ainsi par analogie le droit qu'ont les missions diplomatiques de correspondre librement avec leur gouvernement.

Le Bureau ne jouit pas de la franchise postale.

CHAPITRE V

COMPÉTENCE DE L'ORGANISATION PERMANENTE DU TRAVAIL

§ 1^{er}. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES.

LES textes qui déterminent la compétence de l'Organisation permanente du travail sont principalement le préambule de la partie XIII et la Charte du travail (art. 427). Il convient aussi de les rapprocher de l'article 23 du pacte.

L'étude de ces textes conduit invinciblement à cette conclusion que la sphère de l'Organisation est extrêmement étendue. D'une part, le préambule ne fait qu'énumérer à titre exemplatif une série de points qui constituent déjà un vaste domaine de la législation du travail, et cette série n'est pas limitative, puisqu'elle se termine par les mots : « et autres mesures analogues. »

Le point de départ de ce préambule est lui-même significatif : c'est parce qu'il existe des conditions de travail qui impliquent l'injustice, la misère et les privations, que l'intervention du législateur est justifiée. Par conséquent, tous les remèdes envisagés par les lois et règlements pour modifier cet état de choses, « pour améliorer ces conditions » comme dit le texte, rentrent dans la compétence de l'Organisation.

D'autant plus, que l'on constate expressément que quand un État faillit à ses devoirs, en cette matière, il fait du tort aux autres.

En outre, le but assigné à l'Organisation par l'article 387 : « Travailler à la réalisation du *programme* contenu dans le préambule » lui fait une obligation d'en embrasser tout le domaine.

On ne peut donc pas soutenir que l'Organisation n'est destinée qu'à faire ratifier des conventions internationales et que tout ce qui ne peut aboutir à une convention sort de sa sphère. En premier lieu, à côté des conventions, l'article 405 prévoit des « recommandations » qui ne doivent même pas être « ratifiées » mais qui peuvent être ou non suivies de mesures administratives ou autres, et précisément, ces recommandations atteignent des objets qui se prêtent mal à des conventions (ex. : les loisirs de l'ouvrier à la Conférence de 1924). En second lieu, comme il est dit que le retard ou le recul

de la législation du travail dans un pays arrête le progrès dans les autres, et que l'Organisation doit poursuivre le programme du préambule, il s'ensuit qu'elle est intéressée à toute matière qui, dans n'importe quel pays, fait l'objet d'une loi ou d'un règlement du travail.

Cette vue est confirmée par les termes très compréhensifs de l'article 427, qui ne sont pas non plus limitatifs, et par l'article 23 du pacte, qui déclare que la politique des membres de la Société des Nations doit consister désormais à assurer et à maintenir, pour l'homme, la femme, et l'enfant, des conditions de travail équitables et humaines.

Ainsi, l'on peut dire que toutes les questions relatives au travail rentrent dans la compétence de l'Organisation.

Mais comme tous les textes juridiques, ceux-ci doivent être interprétés raisonnablement. Dire : « les questions relatives au travail » c'est exclure les questions financières, commerciales, techniques de transports, et autres pour autant qu'elles ne concernent pas le travail, et ce ne serait pas être raisonnable que de les inclure sous prétexte que tout est dans tout, et que tout intéresse le travail.

Le pacte a, d'ailleurs, à l'article 23, séparé les conditions du travail des autres questions du programme de la Société des Nations.

On a voulu aller plus loin. On a soutenu que les questions « économiques » en général, sortaient de la compétence de l'Organisation. Nous verrons plus loin comment la question de la « production agricole » a posé le problème. Il est clair qu'il y a beaucoup de questions d'économie politique qui ne sont pas des questions du travail. Mais celles-ci sont si intimement mêlées à tant de questions purement économiques, qu'il serait tout à fait impossible de les séparer d'une manière théorique. Nous rappellerons que c'est sur la proposition d'un délégué patronal, M. Pirelli, que le Conseil d'administration a ordonné l'enquête « sur la production » dans toute sa généralité, dans la conviction que les questions relatives à la production intéressent au plus haut point le travail.

Mais de quel travail s'agit-il ?

Le préambule, la charte du travail ne distinguent pas. On est donc fondé, *a priori*, à dire que tout le travail, tout ce qui est appelé travail, *peut* rentrer dans la compétence de l'Organisation.

§ 2. — LE TRAVAIL AGRICOLE.

Ce principe a pourtant été contesté dans une circonstance mémorable, quand il s'est agi de savoir si le travail agricole rentrait dans la sphère d'action de l'Organisation. Le débat a porté surtout sur la compétence de la *Conférence internationale du travail*, mais si la Conférence avait été incompétente, il est clair que le Bureau et son Conseil l'étaient également.

La Conférence de Washington avait adopté une résolution demandant qu'une conférence ultérieure réglât l'adaptation de ses décisions au travail agricole.

Mais déjà à la commission de Paris, en 1919, il avait été décidé de demander aux gouvernements de consacrer une conférence au travail des marins. C'est ce qui eût lieu à Gênes en 1920. Ce n'est donc qu'après celle-ci que le Conseil d'administration put songer à mettre à exécution la résolution de Washington.

Il le fit dans ses sessions de mars et juin 1920 et porta à l'ordre du jour de la Conférence de 1921, dans les termes mêmes de Washington, les questions indiquées.

Au sein même du Conseil, aucune objection ne fut soulevée pas plus d'ailleurs qu'à Washington.

Mais quand, selon la procédure habituelle, l'ordre du jour de la future Conférence fut communiqué aux divers gouvernements, l'Union suisse des paysans fit entendre une vive protestation, soutenant notamment que les questions du travail agricole n'étaient pas de la compétence de l'Organisation permanente du travail¹. Le gouvernement suisse demanda alors au Conseil d'administration de retirer lui-même, de l'ordre du jour, les questions agricoles. Le Conseil ne pouvait revenir sur sa décision, qui avait déjà été communiquée aux gouvernements. Il le pouvait d'autant moins que le traité prévoit à l'article 402 une procédure spéciale pour le retrait d'une question portée à l'ordre du jour : il donne à tout gouvernement le droit de contester l'inscription d'une question, et dispose que « les sujets auxquels il aura été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la Conférence en décide ainsi à la majorité des deux tiers de suffrages exprimés par les délégués présents. »

Ce ne fut point, cependant, le gouvernement helvétique qui usa de la faculté de l'article 402, mais le gouvernement français. Dès la fin de 1920, en effet, un mouvement d'opinion très vif s'était manifesté dans le monde patronal agricole, et avait eu des échos aux Chambres françaises.

Le 13 mai 1921, M. Briand², ministre des Affaires étrangères, avisait le Bureau international du travail que le gouvernement de la République s'opposait à l'inscription à l'ordre du jour de la question libellée : « Réglementation des heures de travail dans l'agriculture. » Le mémoire explicatif joint à la dépêche se bornait à invoquer des raisons d'opportunité, et ne parlait pas d'incompétence.

Mais la commission de l'agriculture du Sénat français, présidée par M. Méline, mit bientôt en demeure le gouvernement de s'opposer à l'inscription de toutes les questions agricoles. Elle avait faites

1. Voir *Bulletin d'information du Bureau international du travail*, 8 décembre 1920.

2. Voir *Bulletin Officiel*, 15 juin 1921, p. 1 et suiv.

siennes les conclusions d'une déposition faite devant elle par M. Robert Pinot, qui soutenait l'incompétence. Le 7 octobre 1921, quelques jours avant l'ouverture de la Conférence, le gouvernement français étendait, en effet, son opposition à toutes les questions agricoles. Son mémoire explicatif invoquait en ordre principal des raisons d'opportunité, mais ne manquait pas d'élever des doutes sur le problème de la compétence.

A la Conférence, des débats extrêmement animés eurent lieu sur toute la question. Un ordre du jour, voté par 70 voix contre 20, affirma la compétence de l'Organisation. Mais, le lendemain, la Conférence raya de son ordre du jour la question de la réglementation de la durée journalière du travail dans l'agriculture. Elle prit ensuite une à une les autres questions agricoles, les discuta et adopta les résolutions qu'à son avis elles comportaient¹.

Mais l'agitation reprit de plus belle après la Conférence et finalement, le gouvernement français, représenté par M. Hanotaux, pria le Conseil de la Société des Nations de demander à la Cour permanente de Justice internationale un avis consultatif sur la question, qui prit, après quelques tâtonnements, la forme 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 ? »

La Cour, qui dut consacrer sa première session presque tout entière à des avis consultatifs relatifs à l'Organisation du travail, consacra cinq audiences à la question dont il s'agit. Elle entendit successivement M. de Lapradelle, l'éminent professeur de la Faculté de droit de Paris, qui représentait le gouvernement français, M. S. T. Talbot, du barreau de Londres, qui représentait le gouvernement britannique, M. José Caeiro da Matta, avocat du gouvernement portugais, M. de Mayer, représentant le gouvernement hongrois. M. Jules Maenhaut, représentant la Commission internationale d'Agriculture, M. Albert Thomas, directeur du Bureau international du travail, et M. Jouhaux qui parlait au nom de la Fédération internationale syndicale².

La Cour prononça son avis à son audience du 12 août 1922. Il était formellement affirmatif : « La compétence de l'Organisation internationale du travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture³. »

1. Voir *Conférence internationale du travail*, troisième session, Genève 1921, séances du 26 au 28 octobre, p. 18 à 78.

2. Tous ces discours ou plaidoyers sont reproduits *in extenso* dans les *Actes et documents relatifs aux arrêts et aux avis consultatifs de la Cour*, n° 1. *Première session*. (Publications de la Cour, série C), Leyde, Sijthoff, 1922.

3. *Recueil des avis consultatifs série B*, n° 2. (Publications de la Cour), Leyde Sijthoff, 1922.

Il est intéressant de passer en revue les arguments invoqués de part et d'autre.

Contre la compétence, on s'est d'abord fortement appuyé sur un argument juridique qui a sa valeur. M. Charles Dupuis notamment, dans son mémoire pour la Fédération des agriculteurs de France¹, y a attaché une grande importance. On fait observer que l'établissement de l'Organisation permanente du travail comporte, pour les États-membres, une renonciation à certains droits qui dérivent de leur souveraineté nationale : la composition de la conférence, l'article 405, entre autres. Il s'ensuit que la partie XIII tout entière est de stricte interprétation. Cela veut dire que, dans le doute, il faut se décider pour les solutions qui impliquent la moindre restriction aux droits des parties contractantes.

L'examen du texte fournissait de nombreux arguments : on remarquait que l'agriculture ou le travail agricole ne se trouvent mentionnés nulle part dans la partie XIII. On soutenait que la charte du travail (art. 427) contenait des principes manifestement inapplicables à l'agriculture; qu'à l'article 389, les mots anglais « industrial organisations » traduits en français par les mots « organisations professionnelles, » excluaient l'agriculture, qu'à l'article 412, les mots « expérience industrielle » ne se référaient certes pas à l'agriculture; on invoquait le privilège accordé par l'article 393 aux huit États ayant « l'importance industrielle la plus considérable » et les mots « communautés industrielles » de l'article 427 pour montrer que l'Organisation n'était destinée qu'au travail industriel proprement dit et non à l'agriculture. De là, on concluait que dans le texte français les mots « industrie » et « industriel » s'appliquaient, comme dans l'usage courant, à l'industrie manufacturière, en opposition à l'agriculture.

On s'en référait surtout aux travaux préparatoires. On s'appuyait sur le rejet, au sein de la Commission de Paris, de propositions faites en vue de l'agriculture, par M. Loucheur, notamment, par les délégués de la Pologne, de l'Italie, et de la discussion de la charte du travail. M. de Lapradelle disait : « On a pensé aux travailleurs agricoles, mais on s'est aperçu sans cesse que rien de précis, de direct, ne pouvait être fait pour eux. »

Pour la compétence de l'Organisation, on n'a pas négligé non plus les travaux préparatoires. La plupart des orateurs les ont amplement invoqués. On a relevé toutes les mentions qu'avec une insistance continuelle les délégués Italiens avaient faites du travail agricole. On a fait usage surtout d'une déclaration formelle de M. Vandervelde à la Conférence de la paix, affirmant, avant le vote définitif, que « la législation internationale du travail devait s'appliquer aussi bien

1. Voir *Actes cités*, p. 545 et suiv.

aux salariés de l'agriculture qu'à ceux de l'industrie. » On citait aussi une lettre de M. Clemenceau, postérieure, il est vrai, au traité de Versailles, mais expliquant à la délégation hongroise du traité de Trianon, que le travail agricole était du domaine de l'Organisation internationale du travail.

Mais il est très intéressant de constater que l'avis de la Cour ne fait aucunement usage des travaux préparatoires, non pas parce qu'ils n'auraient point fourni de preuves, mais parce qu'il n'était pas nécessaire d'y recourir. La Cour estime, en effet, que « déjà en interprétant le texte même du traité, elle est arrivée à la conclusion que le travail agricole se trouve compris dans la compétence de l'Organisation. » C'est ainsi que l'on peut considérer l'avis de la Cour comme un chef-d'œuvre d'exégèse.

Elle repousse d'abord l'argument demandant une stricte interprétation du texte, à cause de la renonciation à des droits découlant de la souveraineté. « Cette thèse ne manque peut-être pas de valeur, dit la Cour, 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 est soumise. »

Elle remarque d'abord que le titre même de l'Organisation permanente du travail (sans épithète restrictive) plaide contre l'exclusion de l'agriculture « qui est incontestablement l'industrie du monde la plus ancienne et la plus considérable. »

Puis elle trouve que le préambule use du langage le plus compréhensif possible, et que ses principes doivent s'appliquer à toutes les industries, à la navigation par exemple, comme à l'agriculture.

L'article 389, où le mot essentiel est « travailleurs, » en anglais « workpeople, » et où on rencontre le mot « professionnel » pour traduire « industriel » fournit une indication générale de l'intention des parties.

A l'article 396, le texte parle de conditions des travailleurs et du régime du travail en général, ce qui est traduit en anglais par « conditions of industrial life and labour. »

Contrairement à ce qui avait été plaidé de part adverse, la Cour trouve que tous les principes inscrits à la Charte du Travail, article 427, s'appliquent aussi bien à l'agriculture qu'à l'industrie au sens strict. Si l'on trouve que la réglementation est difficile en agriculture, elle l'est aussi dans d'autres industries, et l'article 427 l'a bien prévu dans son préambule et sa finale, de même que l'article 405, paragraphe 3.

En outre, l'article 427 parle des « travailleurs salariés » en général « industrial wage earners » ce qui inclut les ouvriers agricoles.

La Cour a recherché dans les dictionnaires les plus autorisés des deux langues le sens du mot « industrie. » Elle le relève dans tous les

articles du traité où il est employé, et elle conclut de ce long et minutieux examen « qu'on a donné une place trop importante à l'emploi accidentel dans le traité de l'adjectif français « industriel. »

Elle déclare ensuite « qu'elle n'a pu trouver aucune ambiguïté dans la Partie XIII considérée dans son ensemble, en ce qui concerne son applicabilité à l'agriculture. »

Enfin, elle invoque la manière dont le traité a été appliqué, entre 1919 et 1921. Elle relève que tout ce qu'on a dit contre la compétence agricole, on pouvait le dire contre la compétence maritime, et que la Conférence de Gênes de 1920, n'a cependant rencontré aucune objection.

C'est par ces motifs et sans s'appuyer sur les travaux préparatoires que la Cour émet son avis affirmatif.

L'avis n'a pas été rendu à l'unanimité. Usant de la faculté inscrite à l'article 71 du règlement de la Cour, M. André Weiss, vice-président de la Cour, et N. Negulesco, juge suppléant assumé, ont fait connaître qu'ils étaient d'un avis dissident. Leurs raisons n'ont pas été publiées.

L'avis de la Cour était attendu avec le plus vif intérêt par tous ceux qui avaient pris part aux travaux de la Commission de Paris. Ils savaient bien quelles avaient été leurs intentions et leurs préoccupations et ils auraient été cruellement déçus si elles n'avaient pas été comprises. 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 juridiques en deux langues.

En outre, la Cour a confirmé de la façon la plus éclatante la thèse de la plus large compétence de l'Organisation, faisant taire ainsi des hostilités tenaces. Elle a validé la pratique des conférences précédentes et consolidé la position de l'Organisation du travail internationale.

Une demande d'avis complémentaire formulée par le gouvernement français et adoptée le 13 juin 1922 par le Conseil de la Société des Nations se rattache à la première¹. Elle portait : « 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. »

Pour comprendre la portée de cette question, il faut rappeler ce qui s'est passé à la troisième Conférence du travail.

Au cours de la discussion relative au chômage dans l'agriculture, le délégué du gouvernement du Venezuela, M. Zumeta, proposa un

1. Voir *Actes et Documents relatifs aux Avis consultatifs de la Cour*, Série C, n° 1, p. 296 et suiv. *Recueil des Avis consultatifs*, série B, n° 3.

amendement à la recommandation en discussion, qui portait : « que les membres prennent des mesures pour instituer, par l'intermédiaire du Bureau international du travail, un système d'étude et d'information méthodique en vue d'organiser et de développer efficacement les moyens de production agricole. » L'idée de l'auteur était que « le chômage agricole est le résultat d'une inadaptation de certains moyens de production à la capacité productive de la main-d'œuvre ou d'une inadaptation entre les moyens nationaux et extranationaux de production. » Il voulait « par une coordination systématique des informations, offrir les plus désirables occasions internationales pour établir la libre circulation saine et rationnelle des bras et des capitaux parmi toutes les nations ¹. »

Sur la suggestion du secrétaire général de la conférence, l'amendement Zumeta ne fut pas mis aux voix avec la recommandation, parce qu'il ne rentrait pas dans le cadre de celle-ci, et il fut renvoyé à l'examen de la commission de proposition ². Celle-ci le transforma en une « résolution » qui consistait à renvoyer la proposition au Conseil d'administration « avec l'invitation de la soumettre d'abord à une commission paritaire agricole comprise d'une manière analogue à la commission paritaire maritime et qui serait chargée de l'examiner ainsi que les questions de même nature ³. » C'est cette résolution que la Conférence adopta, après que M. Albert Thomas eût fait préciser que le qualificatif « paritaire » ne s'opposait pas à l'admission dans la commission mixte de représentants de l'Institut international d'Agriculture de Rome ⁴. Il est hors de doute que le vote unanime de la conférence portait principalement sur la constitution de la commission mixte et que la proposition Zumeta passait au second plan. Tout le monde reconnaissait qu'il ne pouvait être question pour l'Organisation d'empiéter sur les attributions de l'Institut de Rome et d'étudier les modes de production agricole. Mais on avait un intérêt considérable à nouer des relations étroites avec cet Institut, pour apaiser, précisément, le conflit d'attributions qui aurait pu être soulevé.

Mais cette réserve ne faisait pas l'affaire des adversaires de la compétence agricole de l'Organisation qui obtinrent du gouvernement français une nouvelle demande d'avis consultatif à la Cour de justice internationale dans les termes reproduits plus haut.

L'affaire vint devant la Cour, à sa première session, immédiatement après la question de la compétence agricole en général. Elle fut plaidée par M. de Lapradelle, pour le gouvernement français

1. Voir *Conférence internationale du travail*, troisième session, 1921, t. I, p. 174-175.

2. *Ibid.*, p. 185-186.

3. Voir *Ibid.*, t. II, p. 775.

4. Voir *Ibid.*, t. I, p. 535.

d'une façon extrêmement brillante¹, et par M. Albert Thomas pour l'Organisation du travail, avec autant de talent².

La solution ne pouvait pas être douteuse, puisque le mémoire du Bureau du travail lui-même reconnaissait que l'Organisation n'avait pas à s'occuper des moyens de production agricole comme tels. Mais il y avait un grand danger à ce que cette déclaration d'incompétence fût étendue aux questions du travail agricole.

La Cour, dans son avis du 12 août 1922, a su éviter cette confusion. Elle a d'abord rappelé son avis affirmatif sur la première question, puis elle a fait observer que, bien que posée à propos de l'agriculture, la question n'a rien qui soit particulier à l'agriculture; elle porte en réalité sur le point de savoir si l'Organisation a le droit de s'occuper de la production de n'importe quelle branche de l'industrie, le tissage par exemple. Or, l'Organisation a pour but de travailler à l'adoption de toutes les mesures destinées à répandre des bienfaits sur les salariés de l'industrie en question, mais pas 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 être traitée de même.

La Cour estime que « les attributions de l'Organisation ne comprennent pas la faculté de travailler au perfectionnement des moyens d'augmenter la production. La partie XIII du traité lui a assigné pour but l'amélioration du sort des travailleurs, de la façon la plus large. Mais l'« organisation et le développement des moyens de production ne sont pas du domaine de l'Organisation. »

Mais « il ne s'ensuit 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. » Et la Cour cite comme exemple les questions des accidents du travail, des maladies professionnelles, de la céruse et du phosphore, qui impliquent l'étude de questions techniques de production. Mais « 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 peut en résulter pour elle la nécessité d'examiner,

1. Voir *Actes et Documents relatifs aux arrêts et avis consultatifs de la Cour*, Série C, n° 1, p. 296 et suiv.

2. *Ibid.*, p. 309 et suiv.

sous certains aspects, les moyens et méthodes de production ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la production. »

La Cour repousse ensuite l'examen de « toutes autres questions de même nature » parce qu'elles ne sont pas précisées et que « la Cour ne saurait entreprendre de les définir. »

Elle conclut, en ayant soin d'insérer la réserve importante dans le résumé même de son avis : « 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 une réponse négative. »

L'avis est d'autant plus intéressant que, prenant la question dans toute sa généralité, il justifiait par contre-coup l'Organisation d'avoir institué naguère, sur une proposition patronale d'ailleurs, une grande enquête sur la production, que l'on attaquait fréquemment sous prétexte qu'elle s'occupait de questions « économiques. » L'avis de la Cour montre dans quelles limites la compétence de l'Organisation est étendue.

§ 3. — LES TRAVAILLEURS INTELLECTUELS.

Si le domaine de l'Organisation embrasse toutes les questions qui se rapportent au travail, il s'étend au travail intellectuel.

Aussi, c'est à bon droit que la Conférence du travail a adopté une recommandation relative au repos hebdomadaire du personnel des établissements de commerce, y compris les *employés*¹. C'est également à bon droit que, à la suite d'une proposition de M. Justin Godart, votée à la 3^e Conférence, le Bureau international du travail a établi des relations avec la commission internationale de coopération intellectuelle instituée par la deuxième assemblée de la Société des Nations². Dès la première réunion de cette commission, un fonctionnaire du Bureau a assisté à ses séances et le Bureau a été chargé de mainte enquête relative aux conditions économiques des travailleurs de l'esprit, par exemple, des professeurs d'Université, des artistes peintres, des musiciens, ainsi que des spécialistes de l'industrie.

Comment pourrait-on méconnaître qu'il existe pour ces travailleurs comme pour les autres des « conditions de travail impliquant l'injustice, la misère et les privations? » Comment pourrait-on les exclure des préoccupations de l'Organisation, alors que l'article 427

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, troisième session, 1921, t. II, p. 855.

2. *Ibid.*, t. I, p. 535.

lui assigne pour but l'aide à apporter à tous les travailleurs salariés du monde et que l'article 23 du pacte fait un devoir aux États membres d'instituer des conditions de travail équitables et humaines?

Mais, encore une fois ce principe doit être entendu raisonnablement. Si l'Organisation peut s'occuper de cette catégorie de travailleurs, c'est principalement en vue d'une convention internationale, ou d'une recommandation pouvant s'adresser à la généralité des États. Un ministre de l'agriculture de France, M. Lefebvre du Prey, n'a pas dédaigné la caricature en se demandant si le Bureau du travail s'arrogerait un jour le droit de s'occuper du travail des députés dans leurs parlements et des ministres eux-mêmes, puisqu'ils étaient salariés par l'État. Ce serait vraiment étendre bien loin la pitié aux conditions de travail impliquant l'injustice, la misère et les privations.

De même la question du travail des fonctionnaires ne pourrait guère être abordée : il faudrait tenir compte des conditions toutes spéciales de leur emploi, des législations nationales, des droits de l'État-patron, etc.

§ 4. — LES MUTILÉS.

La partie XIII du traité n'est pas faite seulement pour les ouvriers dont le physique est intact. De tout temps, la législation et les règlements du travail ont prévu le secours à apporter aux ouvriers invalides ou victimes d'accidents. Toute une science est née des problèmes de réadaptation au travail des estropiés.

Après la guerre, le grand nombre d'invalides et de mutilés étaient d'anciens soldats victimes des opérations militaires. Ils n'étaient pas peut-être, pour la plupart, des ouvriers avant la guerre. Mais ils demandent aujourd'hui à être de nouveau aptes au travail manuel. Leur sort devient donc commun avec celui des ouvriers, et l'Organisation du travail, à laquelle on a fait appel, aurait failli à sa mission si elle s'était déclarée incompétente. Aussi, depuis mars 1922, elle s'est appliquée à faire profiter les mutilés du travail des grands efforts faits, dans le domaine de l'assistance médicale, de la prothèse et de la rééducation professionnelle en faveur des victimes de la guerre; elle s'est souciée aussi des répercussions que pourrait avoir sur le marché du travail, la présence de toute une armée d'invalides plus ou moins atteints dans leur capacité de production¹.

Rien ne paraît donc plus légitime aux esprits non prévenus. On en a fait, cependant, un grief contre l'Organisation du travail. On a même reproché au Bureau d'avoir répondu à l'invitation de la Tchécoslovaquie qui avait sollicité sa collaboration dans la réalisation d'un accord de réciprocité avec l'Allemagne. On reproche aussi au

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 6^e session, 1924, II, p. 969.

gouvernement français d'avoir reconnu la compétence de l'Organisation en comprenant un représentant du Bureau dans l'Office des mutilés et réformés de la guerre ¹.

Mais il suffit de voir à l'œuvre le Bureau du travail et les commissions d'experts pour se rendre compte de l'intérêt et de l'importance de leur travail ².

§ 5. — LES ÉMIGRANTS.

Le préambule de la partie XIII parle de « la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger » et l'article 427 énumère parmi les principes de la charte du travail celui qui porte : « les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devant assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant dans le pays. »

En visant ainsi deux points de vue différents, -- le point de vue de l'État qui protège ses citoyens à l'étranger, et celui de l'État qui reçoit des ouvriers étrangers -- le traité a donné expressément compétence à l'Organisation du travail pour s'occuper des ouvriers émigrants. Il n'aurait rien spécifié d'ailleurs, que cette compétence résultait des principes généraux, car ce n'est pas parce qu'un ouvrier émigre qu'il cesse d'être un ouvrier.

Mais il faut tenir compte, cependant, de sa qualité de personne *transportée*, et de ce fait aussi que les ouvriers émigrants sont rarement transportés seuls : ils sont associés, dans le voyage, à beaucoup d'autres. De là une difficulté qui s'est élevée avec les représentants de compagnies de navigation et d'autres transporteurs, et qui a eu son écho au sein du Conseil d'administration. On aurait voulu par une définition un peu étroite, ne voir dans l'émigrant que l'individu qui quitte son pays pour s'établir à l'étranger. D'autre part, certains auraient voulu voir dans tout émigrant un travailleur et rien qu'un travailleur.

Le bon sens indique que l'Organisation n'est compétente qu'à l'égard des *ouvriers* émigrants mais que la grande masse des émigrants étant des ouvriers, la question rentre entièrement dans son domaine. D'autre part, le transport n'est qu'un chaînon dans la longue suite des circonstances qui constitue l'émigration ; le départ, avec ses causes, l'arrivée avec ses aléas et ses dangers, la recherche de l'emploi, les conditions de l'embauchage, les conditions du travail, la protection légale pendant le séjour, etc., tout cela forme un ensemble de problèmes qui se tiennent et qui rentrent à coup sûr dans la compétence de l'Organisation.

1. Voir Courtin, *L'Organisation permanente du Travail et son action*, p. 201.

2. Un volume contenant le rapport du Bureau et les procès-verbaux des séances de la réunion des experts de 1923 a été publié par le Bureau.

CHAPITRE VI

LA CONFÉRENCE

APRÈS avoir esquissé les caractères généraux de l'Organisation permanente du travail, nous en étudierons successivement les parties constituantes : la Conférence, le Conseil d'administration et le Bureau.

§ I. — LA COMPOSITION ET LA CONFÉRENCE.

La Conférence est appelée par l'article 389 « générale. » Elle l'est, en effet, dans deux sens : d'une part, elle est générale parce qu'elle comprend toujours et de droit les délégués de tous les États-membres, et d'autre part, elle est compétente pour s'occuper de toutes les questions mises à son ordre du jour, quel qu'en soit l'objet. C'est ainsi que la Conférence de Genève de 1921 était principalement consacrée au travail agricole mais a adopté des projets de convention et des recommandations relatifs à d'autres objets, régulièrement portés à son ordre du jour.

I. — Les quatre délégués.

L'article 389 détermine la composition de la Conférence : « Elle sera composée de quatre représentants de chacun des membres, dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs ressortissant à chacun des membres. »

Puis, après avoir stipulé que chaque délégué peut être accompagné de deux conseillers techniques, l'article précise, en son paragraphe 3 le mode de nomination des délégués non gouvernementaux : « Les membres s'engagent à désigner les 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 la réserve que de telles organisations existent. »

Il résulte de ces textes d'abord que les quatre délégués sont nom-

més par le gouvernement et que tous « représentent » le membre. C'est ce que confirme le paragraphe 6 du même article qui fait au gouvernement une obligation de communiquer officiellement les noms des délégués au Bureau international du travail.

Il est clair ensuite que le gouvernement n'est sujet à aucune limitation dans la nomination de ses deux délégués gouvernementaux. Il se fait représenter par qui il peut. Nulle part la nature des pouvoirs de ces deux délégués n'est définie. Il appartient donc au gouvernement de décider si ces délégués agiront à la Conférence d'après leur propre initiative ou s'ils n'agiront que d'après des instructions. Nous connaissons d'éminents hommes d'État qui pensent qu'il n'est pas dans l'esprit de l'institution que les délégués gouvernementaux reçoivent des instructions détaillées. Il convient, pense-t-on, de leur laisser une liberté complète, dans le cadre d'une directive générale, parce qu'ils ont à se mouvoir dans une assemblée qui ressemble plus à un parlement qu'à une réunion diplomatique.

En tout cas, les délégués gouvernementaux ne sont pas des plénipotentiaires: non seulement ils ne sont pas munis de pleins pouvoirs, mais ils ne signent ni protocole, ni convention. Leurs votes n'engagent leur gouvernement que moralement. Mais, dans ce sens, ils l'engagent d'autant plus qu'il devient de plus en plus habituel de leur donner des instructions pour les décisions les plus importantes.

Quant aux délégués non gouvernementaux, ils ne reçoivent évidemment aucune instruction du gouvernement qui les désigne. Souvent, ce sont des dirigeants des organisations professionnelles avec lesquelles le gouvernement s'est mis d'accord pour les nommer. Il est possible qu'ils reçoivent de ces organisations des mandats impératifs. Toutefois, comme nous le verrons, ils ont l'habitude de se grouper en partis pour ainsi dire au sein de la Conférence, et chaque groupe délibère régulièrement sur l'attitude à prendre dans l'assemblée.

On a critiqué, dans certains milieux, l'admission de représentants des employeurs et des ouvriers avec droits de vote dans la Conférence. On y a vu une capitulation de l'État devant la démagogie. On l'a assimilée à ces tentatives de la C. G. T. française pour ravir au parlement ses prérogatives essentielles et remettre une portion du pouvoir *politique* aux mains de représentants d'intérêts professionnels. On dit notamment que si c'est comme experts que ces délégués sont admis, à raison de leurs connaissances spéciales, il suffisait d'en faire des conseillers techniques sans droit de vote.

C'est singulièrement méconnaître la pensée fondamentale qui a présidé à cette institution. Quand la délégation britannique à la Commission de Paris présentait son projet — où il y avait un délégué gouvernemental seulement, un patron et un ouvrier — est-ce qu'elle entendait saper les bases de l'organisation politique de l'État?

Remettre à des corps d'intérêts professionnels des pouvoirs qui n'appartiennent qu'au suffrage universel? Préparer l'avènement de l'État syndicaliste? Nullement. Mais, en réalistes soucieux d'aboutir à des résultats pratiques, les auteurs du projet voulaient associer, en vue de la paix sociale, les parties antagonistes, patrons et ouvriers, à une œuvre de gouvernement. Il s'agissait avant tout de donner confiance aux uns et aux autres, en leur donnant des responsabilités. Des experts fournissant un simple avis consultatif sont enclins à la critique perpétuelle. Des associés peuvent ne pas s'entendre, se combattre, mais ils restent associés tout de même et quand, par aventure, ils s'entendent, leur œuvre est d'autant plus solide. Telle est la pensée fondamentale qui a rallié les suffrages de la Commission au projet anglais. C'est, en somme, la même pensée qui a rendu si fréquentes de nos jours les commissions mixtes ou paritaires qui rendent tant de services dans les conflits ouvriers et les contrats collectifs.

Mais il y avait ici une différence essentielle. Il n'était pas question de s'en remettre uniquement aux délégués patronaux et aux délégués ouvriers, parce que l'œuvre à accomplir était essentiellement une œuvre gouvernementale : conclure des conventions internationales, modifier les législations nationales du travail, personne d'autre que le gouvernement ne représente valablement l'État vis-à-vis des États étrangers ; personne n'a qualité pour s'engager, vis-à-vis de l'étranger, à faire des lois, ou à en abroger, ou à en modifier. L'expérience des conventions du travail de Berne montrait à quel point la susceptibilité des États est grande en matière de législation ouvrière et la difficulté qu'il y a à aboutir à un résultat pratique.

Aussi, dans leur projet primitif, les délégués britanniques à Paris avaient donné deux voix au délégué gouvernemental dans tous les votes définitifs où il s'agissait de projets de conventions internationales. Mais le vote *plural* accordé aux seuls délégués gouvernementaux ne plut à personne. Il fut combattu d'abord par ceux qui pensaient qu'il fallait une égalité complète entre les trois groupes ; et il fut combattu particulièrement par M. Vandervelde, représentant d'un pays où l'on allait précisément abolir le vote plural odieux à la classe ouvrière. Mais il reconnaissait qu'il fallait maintenir la prépondérance nécessaire des gouvernements, qui étaient responsables devant les parlements et qui devaient faire aboutir les résolutions votées par la Conférence. Sinon, celle-ci prendrait figure de meeting ou de congrès privé, se bornant à émettre des vœux. C'est dans cet esprit qu'il proposa de donner deux délégués à chaque gouvernement.

Cette proposition fut bien accueillie, entre autres par M. Loucheur qui y voyait le moyen de laisser plus de liberté aux gouvernements dans la composition de leurs délégations ; il y voyait notam-

ment la possibilité d'y comprendre un délégué représentant l'agriculture.

Les ouvriers ont saisi toutes les occasions pour protester contre cette double délégation gouvernementale, qui détruit ce qu'ils appellent l'équilibre au sein de la Conférence. Ils ne se rendent pas compte que le jour où les gouvernements n'auraient plus voix prépondérante à la Conférence, les ratifications se feraient encore plus rares qu'elles ne sont aujourd'hui.

En outre, c'est encore M. Vandervelde qui a fait observer que, du moment que l'on maintient la nécessité d'une majorité des deux tiers pour les votes importants, la classe ouvrière n'avait pas intérêt à donner au groupe patronal une influence telle qu'elle eût suffi à empêcher le vote de toute convention. Avec la double délégation gouvernementale du moins, les ouvriers ont des chances de trouver parmi les délégués gouvernementaux des appuis sympathiques aux revendications ouvrières. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé en mainte occasion à la Conférence.

II. — La question des délégations incomplètes.

L'article 389 porte : « (la Conférence) sera composée de *quatre* représentants de chacun des membres.... » La phrase est impérative. Elle exprime à coup sûr une obligation des membres. A la différence des conférences diplomatiques, où chaque État est « invité » à se faire représenter, ici, il y a une association d'États, ou plutôt une Ligue qui ne peut vivre si chacun ne fait en sorte d'assister à l'assemblée.

C'est donc bien une obligation essentielle. Mais qu'arrive-t-il si elle n'est pas remplie ? Le traité est muet sur ce point. L'obligation n'est pas munie d'une sanction.

Il est bien vrai qu'au paragraphe 3 du même article, on lit : « Les membres *s'engagent* à désigner les délégués non gouvernementaux.... » L'engagement est, là encore, affirmé. Il est vrai que l'on peut soutenir qu'il porte exclusivement sur le *mode* de nomination. Mais, de même que le paragraphe premier est sans sanction, le paragraphe 3 n'en a pas davantage.

L'article 390, paragraphe 2, a été souvent invoqué aussi en faveur du caractère obligatoire de la nomination de quatre délégués. Il dit : « Dans le cas où l'un des membres n'aurait pas désigné l'un des délégués non gouvernementaux auquel il a droit, l'autre délégué non gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la conférence, mais n'aura pas le droit de voter. » Le traité a donc institué ici une sanction : il prive du droit de vote le second délégué non gouvernemental n'ayant pas de collègue. On a tiré de là l'argu-

ment que le traité a voulu qu'il y ait un *équilibre* entre les catégories de délégués et que cet équilibre soit maintenu. La preuve en est dans le dernier paragraphe de cet article 390, qui assimile le cas de l'invalidation par la Conférence d'un délégué non gouvernemental au cas de sa non désignation, et qui y donne la même sanction.

Il est exact que l'esprit de ces dispositions est d'établir et de maintenir la composition de l'assemblée de façon à ce qu'il y ait toujours en présence deux délégués gouvernementaux, un patron et un ouvrier. En ce sens, les membres qui n'ont que des délégations incomplètes ne remplissent pas leurs obligations. Les réclamations des ouvriers sont en ce point parfaitement justes. Ils se plaignent de ne plus avoir, dans la Conférence, la part d'influence qui leur est due. Dès qu'un certain nombre d'États limitent à un ou deux délégués gouvernementaux leur représentation, le groupe gouvernemental, déjà prépondérant par lui-même, obtient une influence exagérée.

Cela est vrai; malheureusement, le texte ne permet pas d'établir une sanction pour la nomination d'une délégation incomplète. On peut même tirer de l'article 390, paragraphe 2, l'argument qu'il prévoit le cas de la délégation incomplète, et qu'il ne porte une sanction qu'au point de vue du vote du seul délégué non gouvernemental. C'est donc admettre que même dans ce cas, les délégués gouvernementaux conservent leur droit de vote.

La question s'est posée dès la première conférence, celle de Washington en 1919. Sur 40 délégations, en effet, il y en avait 16 d'incomplètes. Il y en eût un peu moins à Gênes en 1920, 11 délégations incomplètes, mais sur 27 délégations présentes. A chacune des conférences suivantes, le nombre des délégations incomplètes a été considérable. A la conférence de 1924, sur 40 délégations présentes, il y en avait 24 complètes, et c'étaient celles des principaux États européens, plus le Japon, l'Inde, l'Argentine, le Canada et Cuba. Les 16 autres délégations étaient incomplètes : 7 ne comprenaient que 1 délégué gouvernemental seul; 3 n'avaient que 2 délégués gouvernementaux; 4 autres, 1 délégué gouvernemental, un patron et un ouvrier; les 2 dernières avaient 2 délégués gouvernementaux et un patron, mais pas d'ouvrier.

A Washington déjà, on avait fait enquête, auprès des délégués des États n'ayant que des délégations incomplètes, pour connaître leurs raisons. A côté de causes occasionnelles — le manque de temps pour la préparation par exemple — on invoquait des causes essentielles, dont la première était l'absence d'organisations vraiment représentatives soit d'employeurs, soit d'ouvriers, cas visé d'ailleurs par la finale du paragraphe 3 de l'article 389.

On a fait plusieurs tentatives pour essayer de remédier à cette

situation. Donnant suite à une proposition de la sous-commission du règlement de la Conférence de 1921, le Conseil d'administration avait soumis à la Conférence de 1922 un amendement à l'article 3 du règlement de la Conférence, tendant à charger la commission de vérification des pouvoirs de la Conférence « de prendre éventuellement des mesures de nature à maintenir la proportion des différents groupes. » Cela voulait dire d'aller jusqu'à priver du droit de vote les délégués gouvernementaux de l'État qui s'obstinait à ne nommer ni patron ni ouvrier. Mais la commission des réformes constitutionnelles de la Conférence de 1922 n'accepta pas cet amendement et renvoya la question au Conseil.

Celui-ci, après nouvel examen de la question, fut d'avis qu'il n'y avait pas moyen d'instituer une sanction dans le cadre du traité, et il adopta une proposition recommandant d'inviter les États à donner leurs raisons au Bureau international du travail au moment où ils communiquent les pouvoirs de leurs délégués, et de faire faire une enquête auprès de ceux-ci par la commission de vérification des pouvoirs.

Il est entendu aussi que le Bureau s'enquerra de l'état des organisations professionnelles dans les pays en question.

Il faut bien dire que l'on entrevoit un inconvénient grave à *forcer* certains États à nommer des délégués patrons et ouvriers. Il se peut qu'il n'y ait réellement pas d'organisations professionnelles représentatives : le gouvernement sera tenté alors de désigner des délégués patronaux ou ouvriers qui ne seront tels que de nom. N'est-ce pas beaucoup plus dangereux que la situation actuelle?

En outre, il ne faut pas oublier qu'en vertu même des principes qui sont à la base de l'Organisation, celle-ci a intérêt à ce que le plus grand nombre d'États possible fasse faire des progrès à la législation du travail. Les délégués gouvernementaux qui assistent seuls aux Conférences peuvent y apprendre maintes réformes intéressantes pour leur pays, les y rapporter et les faire collaborer ainsi à l'œuvre commune.

III. — La nomination des délégués non gouvernementaux.

Nous avons vu plus haut que, tandis que la nomination des délégués gouvernementaux n'est soumise à aucune limitation, celle du patron et de l'ouvrier doit être faite « d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs sous la réserve que de telles organisations existent. »

Cette disposition a donné lieu à de nombreuses controverses. Cependant, au moment où elle a été présentée, à la Commission

de Paris, par la délégation britannique, elle ne paraissait ni obscure, ni difficile à appliquer. On pensait, que rien n'était plus simple que de déterminer l'organisation ouvrière la plus « représentative » en Grande-Bretagne, en France, en Italie, en Belgique et qu'il en adviendrait bientôt des autres pays comme de ceux-là. On ne s'inquiétait pas trop des organisations patronales, pensant que si elles n'existaient pas, elles ne tarderaient pas à se former et à se fédérer de façon à constituer bientôt quelque organe réellement représentatif.

On ne pensait pas davantage que la disposition s'applique aussi bien aux conseillers techniques qu'aux délégués et que la combinaison même des conseillers avec le délégué pourrait donner lieu à des difficultés.

Tous ces points, cependant, se sont révélés dans la pratique comme des sources de conflits.

Mais avant de les examiner, il convient d'indiquer le but, l'esprit même de la disposition. Le paragraphe 1^{er} de l'article 389 avait déjà stipulé que les deux délégués non gouvernementaux « représenteraient respectivement d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs. » Pourquoi spécifier, au paragraphe 3, que leurs désignations se feraient « d'accord avec les organisations professionnelles ? » C'est qu'on a voulu deux choses : tout d'abord, indiquer un moyen pratique et commode. Comment faire représenter efficacement les employeurs et les ouvriers ? On aurait pu croire qu'il eût fallu organiser une élection (comme l'a fait le gouvernement Japonais pour le délégué ouvrier). Mais imposer un tel mode de désignation pour tous les pays eût été courir à un échec. L'organisation professionnelle, au contraire, est presque toujours considérée comme le porte-parole attitré de toute la classe dont elle n'est qu'une partie. Les membres d'une même profession, du moment qu'ils sont « conscients et organisés » la représentent valablement partout où règne la liberté d'association.

Mais il y a une autre raison, qui était dans l'esprit des auteurs de la disposition, et qui a été exprimée par M. Barnes, c'est qu'on voulait, par ce moyen, pousser au développement des syndicats, là où ils n'étaient ni assez nombreux ni assez représentatifs¹. La délégation à la Conférence était conçue ainsi comme une prime à l'effort d'organisation. On remarquera que si M. Barnes n'avait probablement dans la pensée que les syndicats ouvriers, son idée s'applique tout aussi bien aux syndicats patronaux.

Le paragraphe 3 impose au gouvernement l'accord avec les organisations professionnelles; la simple *consultation* ne suffirait pas. Nous verrons plus loin quelles difficultés cette exigence soulève.

1. Procès-verbaux des séances de la Commission de législation internationale du travail 1919. *Bulletin Officiel* du Bureau international du travail, t. I, p. 34.

Mais disons-en ici la raison : c'est que si l'on s'était borné à la consultation en laissant au gouvernement le droit de désigner le délégué, même contre l'opinion des organisations professionnelles, celles-ci n'auraient probablement pas reconnu l'autorité de la Conférence. L'accord implique la reconnaissance du délégué comme un véritable représentant de sa classe, — condition nécessaire pour que le but de l'Organisation soit atteint.

Le dernier paragraphe de l'article 389 contient la sanction de la disposition du paragraphe 3 : « 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 tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle jugera ne pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article. »

C'est à l'occasion de l'exercice de ce pouvoir de vérification des mandats que de très graves questions se sont présentées dans la pratique au sujet de la nomination des délégués non gouvernementaux.

Nous en citerons particulièrement deux qui ont donné lieu à des débats importants.

A. — *La question de la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la Conférence de 1921* a été jusqu'à la Cour de justice internationale. Voici dans quelles circonstances.

Il existe aux Pays-Bas cinq organisations ouvrières importantes, toutes fédérations de syndicats de professions diverses mais ayant des opinions religieuses et politiques opposées. Lors de la Conférence de Washington, le gouvernement néerlandais convoqua les conseils d'administration des cinq organisations. L'accord ne se fit point. Mais quand le ministre désigna le représentant de l'association la plus nombreuse, la Fédération néerlandaise des syndicats ouvriers, qui est socialiste, les autres ne protestèrent point et se contentèrent de voir quelques-uns de leurs membres nommés conseillers techniques. A la Conférence de Gênes, en 1920, comme la Fédération néerlandaise des syndicats comprenait le plus grand nombre de marins, le Ministre du Travail nomma encore le délégué dans son sein, avec l'approbation des autres fédérations; mais fit savoir aux organisations « qu'il n'avait pas l'intention de désigner à l'avenir toujours un membre de l'organisation la plus nombreuse¹. »

Enfin, pour la Conférence de Genève en 1921, le ministre convoqua de nouveau les cinq associations, qui comprenaient (au 10 avril précédent) :

- | | |
|--|-----------------|
| 1. La Fédération néerlandaise des syndicats. . . | 218 596 membres |
| 2. La Fédération néerlandaise des syndicats ou- | |
| vriers catholiques. | 155 642 — |

1. Voir *Actes et documents de la Cour*, série C, t. I, p. 90.

3. La Fédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens.	75 618	membre
4. La Fédération néerlandaise des syndicats neutres.	51 195	—
5. Le Secrétariat national du travail en Hollande	36 038	—

La dernière ne se rendit pas à l'invitation du ministre, pas plus que les fois précédentes d'ailleurs. On ne réussit pas à s'entendre, la première fédération soutenant son droit exclusif à avoir le délégué. Mais les trois autres se mirent d'accord et présentèrent un délégué de la fédération catholique, qui fut désigné par le gouvernement de la Reine. Une place de conseiller technique avait été réservée à la Fédération des syndicats et le ministre avait promis qu'à la prochaine conférence, le délégué ouvrier reviendrait à cette fédération.

Celle-ci protesta devant la Conférence, et la Commission de vérification des pouvoirs fut saisie d'une demande d'invalidation. Les débats y furent très développés et ce ne fût qu'à la fin de la session que la Commission fit connaître sa décision : elle consentait à proposer la validation du mandat du délégué désigné par le gouvernement, mais fit adopter par la Conférence une résolution « invitant le Conseil d'administration du Bureau international du travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 398 du traité de Versailles et sur les règles qui devraient 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 générale¹. »

La question était ainsi posée en termes généraux et impliquait même la demande d'une règle de conduite pour l'avenir. Quand l'affaire vint devant le Conseil d'administration en janvier 1921, le représentant du gouvernement britannique fit observer que la Cour ne pouvait ainsi émettre un avis d'ordre général, qu'elle ne pouvait se prononcer que sur *un cas d'espèce*. C'est dans ce sens qu'il fut écrit au Conseil de la Société des Nations, et c'est celui-ci qui rédigea la demande d'avis de la façon suivante : « 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. » Ces termes auraient pu faire croire que le Conseil voulait mettre en cause directement le gouvernement néerlandais.

1. *Conférence internationale du Travail*, 3^e session 1921, p. 753.

dais alors qu'il s'agissait avant tout d'une interprétation de principe.

L'affaire vint devant la Cour à sa première session, en juin 1922; c'était la première affaire qu'elle avait à juger. Elle entendit d'abord un discours inaugural de Sir Ernest Pollock, au nom du gouvernement britannique, puis la plaidoirie de M. S. T. Talbot, représentant du même gouvernement, qui prit parti pour le gouvernement néerlandais; M. Mendels, membre de la première Chambre des États généraux, avocat à Amsterdam, représenta la fédération plaignante; M. Serrarens lui-même, le délégué dont la nomination était contestée, plaida sa cause au nom de la Fédération internationale des syndicats chrétiens; puis on entendit le représentant du gouvernement néerlandais, M. J. Limburg, bâtonnier de l'Ordre des avocats de la Haye et M. Albert Thomas.

La Cour prononça son avis le 31 juillet : il était affirmatif ¹.

On peut résumer de la manière suivante les principaux arguments de la Fédération des syndicats. — Le délégué ouvrier n'a pas été nommé conformément au traité parce qu'il a été désigné sans son accord. Or, elle est l'association professionnelle la plus représentative puisqu'elle groupe le plus grand nombre de membres, et qu'elle englobe toutes les professions. Le texte de l'article 389 emploie bien le pluriel, en parlant *des associations professionnelles les plus représentatives*, mais c'est parce qu'il vise dans une même phrase les organisations soit des employeurs, soit des travailleurs. D'ailleurs, même si le texte entendait parler de plusieurs associations représentatives, le gouvernement aurait encore dû avoir l'accord de la dite fédération, puisqu'elle est certainement parmi les plus représentatives.

A ces arguments, la Cour répond :

1^o Chaque gouvernement doit se mettre d'accord avec les organisations qui représentent *au mieux* les ouvriers; mais certes, « le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère pour juger du caractère représentatif d'une organisation » quoique ce soit un caractère important. Le gouvernement néerlandais a admis que l'ouvrier choisi par les trois associations qui, dans leur ensemble, étaient les plus représentatives, était le mieux qualifié.

2^o L'argument tiré du pluriel : *les organisations* n'a pas de valeur pour la Cour. La thèse que le gouvernement devait se conformer aux vues de l'organisation la plus représentative (au singulier) ne trouve pas d'appui suffisant dans la rédaction de l'article, et cela se conçoit, étant donné le but de la procédure de nomination. En effet, d'après le paragraphe 1^{er} de l'article 389, le délégué ouvrier

1. Voir *Recueil des avis consultatifs de la Cour*, série B, n^o 1 (Publications de la Cour permanente de Justice internationale), Leyde, Sijthoff, 1922.

doit représenter en général tous les travailleurs du pays. L'intervention des organisations professionnelles n'a d'autre but que de garantir que les gouvernements désigneront des personnes dont les opinions seront en harmonie avec les organisations respectives des patrons et des ouvriers.

Et pour montrer qu'il en est bien ainsi, la Cour fait voir que le système contraire aboutirait à des absurdités. Elle suppose l'existence dans un pays de 6 organisations, dont l'une a 110 000 membres, et les 5 autres chacune 100 000. Est-il admissible que le candidat présenté par les cinq dernières serait écarté par la première?

3^o L'argument de la Fédération néerlandaise des syndicats que, même si l'on admettait que le texte permit l'accord avec plusieurs associations, il fallait en tout cas le sien, n'est pas admissible : « Il suffit pour s'en convaincre, de considérer que l'interprétation dont il s'agit permettait à une seule association, 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. »

4^o Enfin la Cour pose un principe important et gros de conséquences en disant : « 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 pourtant considérer comme le cas normal prévu par le paragraphe 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. »

De sorte que, tout en jugeant dans un cas d'espèce, la Cour n'a pas hésité à formuler des principes généraux qui fournissent un règlement de la procédure à suivre.

Il convient toutefois d'ajouter que la commission de vérification des pouvoirs de la Conférence reste, dans tous les cas, souveraine dans l'appréciation du point de savoir si en droit ou en fait le délégué a été nommé conformément au traité.

B. — *La nomination du délégué ouvrier italien a été contestée aux Conférences de 1923 et de 1924.*

La question n'était plus, ici, de rechercher l'organisation la plus représentative, mais la controverse portait sur le caractère même de l'organisation : était-elle « ouvrière » ou ne l'était-elle pas?

Aux quatre Conférences précédentes du travail, le délégué ouvrier avait été nommé par le gouvernement italien d'accord avec la Confédération générale du travail italienne (socialiste). Mais en octobre 1923, celle-ci avait perdu une très grande partie de ses effectifs, tandis que la Confédération des corporations syndicales nationales (fasciste) groupait le plus grand nombre d'ouvriers, entre

un million et demi et deux millions. Le gouvernement de M. Mussolini désigna comme délégué ouvrier le président de la Confédération fasciste, M. Rossoni.

La Confédération générale du travail contesta la validité de cette nomination en soutenant que le délégué en question ne représentait pas les ouvriers : la corporation fasciste doit comprendre des patrons. On invoquait quelques articles de ses statuts, où l'on parle de la réunion de toutes les classes de producteurs, et des extraits du journal de la corporation, où l'on pouvait voir que des groupements de patrons faisaient partie de l'organisation fédérée et qu'ils étaient représentés au Grand conseil fasciste¹.

Mais la majorité de la commission de vérification des pouvoirs ne fut pas convaincue par cette argumentation, qui se heurtait à l'affirmation la plus formelle du gouvernement italien, que les associations consultées et ayant donné leur accord étaient composées exclusivement d'ouvriers : « pas un seul employeur n'a reçu une carte de syndicaliste parmi les 1 800 000 qui ont été délivrées. » La majorité de la commission constatait aussi que la confédération fasciste était considérée en Italie par les plaignants comme représentant valablement les ouvriers dans les conseils officiels ; qu'en 1922, on n'avait pas contesté le mandat d'un conseiller technique fasciste, et qu'enfin, la confédération nouvelle exerçait bien une action de politique ouvrière vis-à-vis du patronat, notamment dans l'organisation de grèves et dans la conclusion de contrats collectifs de travail².

La Conférence, par 63 voix contre 17 valida les pouvoirs du délégué ouvrier italien³.

La question revint à la Conférence de 1924, le même délégué ayant été nommé et dans les mêmes conditions. La commission de vérification des pouvoirs se divisa de nouveau. Mais son président souleva l'exception de la chose jugée : il y avait en effet identité de personnes, identité d'objet et identité de cause. M. Jouhaux qui formait la minorité de la commission disait lui-même que la situation n'avait pas changé et que les moyens qu'il invoquait à l'appui de sa thèse étaient identiques parce que rien n'était venu les modifier⁴. A la vérité, le « tribunal » n'était plus le même, en ce sens que la Conférence de 1924 n'était pas identiquement celle de 1923. En outre, elle n'est pas en réalité un tribunal, mais plutôt un parlement, et reste souveraine dans ses débats. Comment empêcher d'ailleurs, dans une assemblée internationale comme celle-là, que

1. *Conférence internationale du Travail*, 5^e session, 1923, Rapport de la minorité de la commission, p. 251 et suiv.

2. Voir *Ibid.*, *Rapport de la majorité*, p. 248 et suiv.

3. Voir *Ibid.*, p. 192.

4. Voir *Conférence internationale du Travail*, 6^e session, 1924, p. 527.

l'on aborde le fond? On l'aborda et le discuta amplement. Tout l'effort de ceux qui demandaient l'invalidation consista à montrer que la Confédération fasciste n'était pas une association ouvrière « de bonne foi, » que la liberté n'y régnait pas, qu'elle était assujettie à la dictature de son président, que ses méthodes n'étaient pas celles des autres confédérations ouvrières. Mais on ne parvint pas à prouver d'une façon péremptoire que la corporation fasciste était « mixte » au point de ne plus être « ouvrière. » Par 55 voix contre 32, la Conférence valida les pouvoirs¹.

On peut dire qu'elle a résolu la question de fait, mais non la question de droit. En effet, si l'on avait affaire à une association vraiment mixte, unissant dans les mêmes syndicats, avec les mêmes droits, des patrons et des ouvriers, le gouvernement ne pourrait-il se mettre d'accord avec elle? Même si elle était la seule ou du moins de beaucoup la plus puissante?

Il est clair que les rédacteurs de la partie XIII n'ont pas prévu le cas des syndicats mixtes. Les auteurs du premier projet, les délégués britanniques, ne s'imaginaient certes pas que cela pouvait exister. Ils connaissaient bien toutes sortes de commissions mixtes, mais constituées toujours de délégués d'associations « pures. » En dehors de la Grande-Bretagne, on avait naguère connu des syndicats mixtes, par exemple ceux organisés en France par le comte de Mun — mais ce n'était plus guère qu'un souvenir.

On peut dire qu'en prévoyant l'accord avec des associations professionnelles, soit d'employeurs, soit de travailleurs, la partie XIII a eu en vue le *plerumque fit*, la situation habituelle dans les États industriels modernes, où ces organisations sont des organisations de lutte les unes contre les autres. Il est peut-être exagéré de dire que par ce fait, elle s'est liée à la conception « marxiste » de la lutte des classes, mais il reste certain qu'elle n'a pas prévu autre chose.

La controverse qui s'élève ainsi au sujet du délégué ouvrier pourrait avoir sa contre-partie au sujet du délégué patronal, s'il s'agissait d'en désigner un par exemple dans un État communiste où il n'y aurait plus de patrons. La partie XIII n'a pas prévu non plus le cas d'un pays où il n'y aurait pas « d'employeurs, » ou du moins, elle ne lui donne (art. 390, § 2) qu'un droit de vote réduit.

IV. — Les conseillers techniques.

La paragraphe 2 de l'article 389 porte que chaque délégué peut être accompagné par des conseillers techniques dont le nombre peut être de deux au plus pour chacune des matières distinctes

1. *Conférence internationale du Travail*, 6^e session, Genève, 1924, I, p. 269.

inscrites à l'ordre du jour de la session. Le texte anglais traduit *matière* par *item* ce qui veut dire *article* ou *numéro*. L'idée principale de cette disposition est que le délégué en titre correspond à un diplomate ou un négociateur, dépositaire du droit de vote de l'État; il a besoin d'être éclairé par des experts, spécialement compétents dans chacune des questions sur lesquelles il aura à voter.

En fait, les conseillers techniques ont surtout été utilisés, notamment pour la délégation ouvrière, pour donner satisfaction aux divers groupements ou aux diverses opinions qui se partagent les associations professionnelles. Sans doute, on a tenu compte de leurs connaissances particulières, mais elles n'ont pas été seules prises en considération.

La division de la Conférence en multiples commissions rend de nombreux conseillers techniques nécessaires pour que l'État soit représenté là où s'élaborent les textes soumis à l'assemblée. Dans ces commissions, les conseillers techniques remplissent le rôle de suppléants du délégué puisqu'ils votent.

Le paragraphe 2 de l'article 389 se termine par la mention impérative suivante : « Quand des questions intéressant spécialement les femmes doivent venir en discussion à la conférence, une au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme. » Cette disposition était déjà contenue dans la projet primitif britannique de la Commission de Paris; elle n'est pas due à l'intervention de la délégation féminine internationale à laquelle la commission a consacré une de ses séances.

Nous avons déjà vu que les conditions imposées par le paragraphe 3 de l'article 389 à la nomination des délégués non gouvernementaux s'appliquent également aux conseillers techniques non gouvernementaux. L'accord est relativement plus facile pour cette nomination parce que le conseiller technique a une moindre responsabilité.

Les paragraphes 4 et 5 de l'article 389 règlent les droits des conseillers techniques au sein de la Conférence. Ils ne peuvent prendre la parole que sur la demande faite par le délégué auquel ils sont adjoints et avec l'autorisation spéciale du président de la conférence. En principe, ils ne peuvent pas prendre part aux votes.

Toutefois, le conseiller technique peut devenir le véritable suppléant du délégué en titre, et exercer tous les droits de celui-ci : pour cela, il faut et il suffit que le délégué le désigne, par une note écrite adressée au président, comme son suppléant.

Les pouvoirs des conseillers techniques sont soumis à la vérification de la Conférence comme ceux des délégués (art. 389, § 7).

§ 2. — ANNUALITÉ DE LA CONFÉRENCE.

L'article 389 dispose que la Conférence tiendra ses sessions chaque fois que besoin sera et, au moins, une fois par an.

Au sein de la Commission de Paris, il n'y a eu aucune discussion à ce sujet. On savait que l'Assemblée de la Société des Nations serait annuelle, et l'on a pensé que la Conférence du travail avait au moins autant de raisons de se réunir fréquemment. Il est hors de doute aussi que l'on a cru, de cette façon, répondre au désir des organisations ouvrières.

La pratique a démontré que l'annualité ne manquait pas d'inconvénients. La Conférence adopte des projets de convention nombreux qui doivent, en règle générale, être ratifiés par les parlements dans le délai d'un an.

C'était méconnaître la machine parlementaire que de croire qu'elle pouvait toujours tourner à la même allure. Par nature, le travail parlementaire est lent. Même les recommandations, qui ne demandent pas nécessairement l'action du parlement, mais qui exigent au moins quelque examen administratif, paraissent trop nombreuses pour recevoir l'effet désiré.

Il résulte de cette situation que la Conférence du travail paraît s'agiter dans le vide, et manquer son but.

Aussi, on n'a pas manqué de proposer de ralentir son allure. Mais les points de vue ont été notablement différents.

M. Oudegeest, membre ouvrier du Conseil d'administration, en faisant une critique sévère de l'annualité de la Conférence, proposa un système tout nouveau qui modifiait le régime de l'Organisation du travail tout entière. La Conférence n'avait plus lieu que tous les deux ans; mais le Conseil d'administration tenait tous les six mois une séance *publique* où avaient lieu des discussions de fond sur des questions mises à l'ordre du jour de la conférence. Pour exercer son contrôle sur le Bureau international du travail, le Conseil nommait un comité exécutif qui se réunissait à Genève fréquemment, par exemple tous les mois.

Ce système, qui contient bien des traits intéressants, nécessitait la revision d'un certain nombre d'articles du traité.

Il apparut généralement comme inopportun ou prématuré.

Mais l'idée de ne réunir la Conférence que tous les deux ans sourit à beaucoup de gouvernements, en même temps qu'aux employeurs.

Le gouvernement suisse proposa au Conseil d'administration d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence de 1922, qui devait s'occuper des réformes constitutionnelles et proposer notamment une organisation du Conseil qui impliquait la revision de l'article 393 du traité.

La proposition du gouvernement suisse recueillit immédiatement l'adhésion des pays extra-européens. Pour eux, l'envoi de délégations complètes est une grosse difficulté, de temps et d'argent. Le voyage prend, pour certains, trois mois, et les frais sont considérables.

Elle recueillit aussi l'adhésion unanime des employeurs, qui y voyaient une diminution de l'activité de l'Organisation.

Par contre, elle fut, pour cette raison, réprouvée par les délégués ouvriers qui ne voulaient l'admettre que si l'on avait pris en considération le projet Oudegeest.

Au sein du Conseil, la proposition d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence fut adoptée, et après de longues discussions, la proposition de rendre la Conférence biennale également.

A la Conférence de 1922, l'affaire fut du ressort de la commission des réformes constitutionnelles. Par 17 voix contre 15, elle rejeta la proposition. Mais elle recommanda à la Conférence de tenir alternativement des sessions de préparation et des sessions de décision.

« Dans l'examen des questions inscrites à l'ordre du jour, les premières seraient consacrées à la discussion générale d'avant-projets de convention ou de projets de recommandation, qui donneraient lieu à un vote à la majorité simple. Le vote final sur l'ensemble de ces décisions, dans les conditions prévues par le deuxième paragraphe de l'article 405, c'est-à-dire la majorité des deux tiers, aurait lieu au début de la session suivante¹. »

Cette proposition fut adoptée par 61 voix contre 12, après que le principe de la biennialité avait été repoussé par 50 voix contre 33.

La procédure de la double lecture, qui est en vigueur aujourd'hui, constitue donc l'expérience en cours qui s'est substituée à la proposition de la biennialité.

On a considéré l'annualité de la conférence comme un des « vices » de l'organisation du Travail². La pratique a montré que le vice n'était pas aussi rédhibitoire qu'on voulait le dire, puisque la procédure de la double lecture a eu précisément pour effet de ralentir le vote des conventions et d'en rendre la discussion plus approfondie.

§ 3. — LE VOTE INDIVIDUEL.

L'article 390 dispose en son paragraphe premier : « Chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence. »

C'est un des traits caractéristiques de la Conférence, qui la différencie des réunions diplomatiques proprement dite et de l'Assemblée

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 4^e session 1922, t. I, p. 322.

2. Voir Courtin, *op. cit.*, p. 147.

de la Société des Nations, où chaque membre peut avoir trois délégués titulaires, mais ne dispose que d'une voix.

A plus d'une reprise, au cours des débats de la commission de Paris, M. Vandervelde a fait valoir l'intérêt de cette différence. La difficulté était grande, de former une organisation qui ne fût pas une simple réunion de particuliers, comme un congrès privé, et qui ne fût pas non plus une réunion de plénipotentiaires. C'est de la combinaison, de la conciliation de ces deux idées qu'est née l'organisation de la Conférence.

Le vote individuel était d'ailleurs imposé du moment que l'on admettait avec droit de vote, les patrons et les ouvriers. Sans cela, ils n'auraient point accepté de participer aux travaux de l'Organisation. Le premier effet du vote individuel, nous l'avons vu, a été la formation de groupes. Il y a un groupe patronal, un groupe ouvrier et un groupe gouvernemental, et ils sont reconnus officiellement par le règlement de la Conférence; ils participent comme tels à l'administration même de la Conférence. Ce sont eux qui présentent des candidats aux sièges de vice présidents, ou aux places de membre dans les commissions. L'article 393 leur a donné pour ainsi dire une consécration formelle en disposant que six membres du Conseil d'administration du Bureau seront élus par les délégués à la Conférence représentant les patrons, six autres par les délégués ouvriers. Il a même fallu édicter des dispositions réglementaires pour organiser ces élections (voir règlement de la Conférence, art. 21 et 22).

Mais en dehors de ces fonctions officielles, les groupes jouent, au sein de la Conférence, le rôle de véritables partis, ou groupes parlementaires. Ils délibèrent à l'avance sur les objets à l'ordre du jour et prennent des résolutions sur les motions ou les amendements à présenter, l'ordre des travaux, les orateurs qui parleront au nom du groupe, et sur les votes.

Naturellement, les groupes patronal et ouvrier se distinguent par leur discipline. Le groupe gouvernemental en a forcément beaucoup moins et il ne délibère qu'exceptionnellement sur l'attitude à prendre dans un vote. Les gouvernements, en effet, ont souvent des points de vue qui ne s'accordent pas et qui sont dominés plus que ceux des patrons et des ouvriers par des considérations nationales.

Il est intéressant de noter que le vote individuel permet aux deux délégués gouvernementaux de ne pas toujours voter dans le même sens, s'ils n'ont pas reçu d'instructions de leur gouvernement.

Nous avons déjà dit que le vote des délégués gouvernementaux ne pouvait être assimilé à celui de plénipotentiaires et qu'il ne liait pas leur État. Toutefois, il est difficile d'admettre que ces délégués ne soient, au sein de la Conférence, que de simples particuliers. Ils engagent certainement moralement leur gouvernement.

§ 4. — ATTRIBUTIONS DE LA CONFÉRENCE.

Le traité de paix a déterminé expressément un certain nombre d'attributions de la conférence, qui fixent son caractère et la limite de ses fonctions.

I. — Vérification des pouvoirs.

La vérification des pouvoirs est l'une des plus importantes.

Nous avons déjà eu l'occasion de voir comment cette attribution impliquait, pour la Conférence, le droit d'agir sur sa propre composition. Nous avons montré aussi que cela la différencie des réunions diplomatiques, où il ne peut être question de contester le mandat d'un négociateur s'il est régulier en la forme. Ici, il y a le droit de valider ou d'invalider; et c'est un droit souverain, qui n'est pas susceptible de recours ou d'appel : la Conférence a la faculté de décider, comme dit la Cour de justice internationale, si, en droit ou en fait, la nomination d'un délégué non gouvernemental a été faite conformément au traité. Même si la Conférence avait mal jugé, le recours à la Cour de justice internationale ne pourrait mettre sa décision à néant. Le traité prévoit bien le recours à la Cour pour l'interprétation de ses dispositions (art. 423), mais ne confère pas à la Cour le droit de réformer une décision de la Conférence ou de lui en imposer une autre. A la question de savoir si le gouvernement néerlandais avait désigné le délégué ouvrier, en 1921, conformément au traité, si la Cour avait répondu négativement, la Conférence n'aurait pas cependant été contrainte de suivre son avis; et elle reste, après celui-ci, pleinement maîtresse de valider ou d'invalider un délégué nommé dans les mêmes conditions.

En ce sens, et dans ces limites, la Conférence légifère sur sa propre composition. Ayons soin, toutefois, de ne pas perdre de vue que son droit de vérification des pouvoirs ne porte que sur les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux.

La pratique a imposé un certain nombre de règles pour l'exercice de ce droit.

Tout d'abord, le règlement de la Conférence exige que les pouvoirs des délégués et conseillers techniques soient déposés au Bureau international du travail quinze jours avant la date de l'ouverture de la Conférence (art. 3, § 1^{er}). Mesure d'ordre indispensable pour pouvoir apprécier la validité des mandats. Cette disposition n'est cependant pas rigoureusement observée; il y a bien des pouvoirs qui sont produits en retard.

On interprète très largement la régularité des mandats : point de formalité imposée. Il suffit que l'authenticité de la délégation par

le Gouvernement intéressé soit certaine. On admet, par exemple, des mandats donnés par télégramme.

Au jour de l'ouverture de la Conférence un rapport sommaire est présenté sur les pouvoirs par le Président du Conseil d'administration — afin de renseigner la Conférence elle-même, dès le début, et les protestations ou contestations sont communiquées au Bureau provisoire (art. 3, § 2 et 3).

Une commission est ensuite nommée par la Conférence. Elle n'est composée que de trois délégués, un gouvernemental, un patronal et un ouvrier. On a pensé, en effet, que l'examen des questions qui lui étaient soumises devait être rapide en même temps qu'exhaustif. On exige que ce rapport soit présenté *d'urgence* (art. 7). Il est arrivé cependant très fréquemment que le rapport sur certains cas particulièrement difficiles n'était présenté qu'à la fin de la session¹.

Mais, d'après une règle générale des assemblées parlementaires, le délégué dont le mandat est contesté n'est privé du droit de vote qu'à partir du moment où il est invalidé (art. 4, § 4).

On conçoit que l'invalidation d'un mandat de délégué ou conseiller est une chose grave : aussi l'article 389, § 7, du traité exige une majorité des deux tiers des voix pour que la Conférence puisse refuser d'admettre un délégué ou conseiller technique. L'intention des auteurs de l'article est bien claire : le groupe gouvernemental tout entier ou les deux groupes non gouvernementaux ensemble ne pourraient faire prononcer l'invalidation : il faut nécessairement que la responsabilité de semblable détermination soit prise par la grande majorité des votants.

Jusqu'à présent, il n'y a jamais eu d'invalidation, bien qu'on eût vu à plusieurs reprises le groupe ouvrier voter à l'unanimité pour cette décision.

Nous avons déjà signalé la conséquence de l'invalidation : elle prive du droit de vote le second délégué non gouvernemental du pays dont il s'agit (art. 390, paragraphe 3). Le but de cette disposition est évidemment de maintenir un certain équilibre entre les groupes non gouvernementaux. Elle empêche en même temps une majorité qui voudrait abuser de sa force d'employer le moyen de l'invalidation pour assurer la prépondérance de l'un des deux groupes.

II. — Amendements à la partie XIII.

On considère avec raison comme une attribution importante de la Conférence de pouvoir proposer des amendements à cette partie du traité qui forme ses statuts. Il est peut-être exagéré de dire que

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 3^e session 1921 et 5^e session 1923.

c'est une attribution *constituante*¹, parce qu'en définitive, la Conférence ne peut que *proposer* la revision de ses statuts. L'article 422 dispose que : les amendements à la partie XIII qui seront admis par la Conférence à la majorité des deux tiers des voix « deviendront exécutoires lorsqu'ils auront été ratifiés par les États dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des membres. »

Cette disposition est analogue à l'article 26 du pacte de la Société des Nations. Mais elle donne lieu à plusieurs observations.

En premier lieu, la compétence ainsi accordée à la Conférence est exorbitante du droit commun en ce sens que les modifications apportées à la partie XIII peuvent être très importantes — changer le caractère même de l'Organisation — puisqu'il n'y a aucune limitation, en outre et surtout en ce que ces modifications peuvent ne pas être consenties par tous les membres, puisque la ratification des trois quarts suffit.

A cet égard, l'article 26, paragraphe 2, est plus respectueux de la souveraineté des États, puisqu'il dit : « Tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société. »

L'article 422 ne détermine pas ce que pourrait faire le membre de l'Organisation qui n'accepterait pas les amendements ratifiés. Il ne pourrait certainement pas se retirer de l'Organisation, à moins de se retirer de la Société des Nations elle-même et dans les conditions prévues à l'article premier, paragraphe 3 du pacte.

Il est bon de faire observer ensuite que l'article 26 n'exige le consentement que de la majorité absolue des membres de la Société des Nations, tandis que l'article 422 exige les trois quarts.

D'autre part, au point de vue de l'autonomie des deux assemblées, il convient de remarquer que celle de l'Assemblée de la Société des Nations est plus complète. En effet, ce sont ses membres qui sont appelés à se prononcer sur les amendements proposés. Dans le cas de l'Organisation permanente du Travail, il faut l'unanimité des membres représentés au *Conseil de la Société des Nations*, ce qui a pour effet de remettre la décision aux mains de dix États dont le choix n'est pas fait par la Conférence.

Le mot « membre » qui termine l'article 422 doit être interprété comme signifiant les membres de l'Organisation et non ceux de la Société. Ainsi, actuellement, l'Allemagne doit être comptée pour le calcul de la majorité des trois quarts; elle est membre de l'Organisation, sans l'être de la Société.

La Conférence n'a usé, jusqu'à présent, qu'une fois du droit de proposer des amendements au pacte. C'est en 1922 pour la réforme

1. Voir Guerreau, *op. cit.*, p. 243.

du Conseil d'administration : elle a demandé des modifications assez importantes à l'article 393. Mais les ratifications nécessaires sont loin d'avoir été réunies. A l'ouverture de la Conférence de 1924, l'amendement n'avait été ratifié que par 3 États. Un protocole de ratification, déposé par la France aux mains du secrétaire général de la Société des Nations, avait été signé par 13 États et ratifié par 3 d'entre eux; enfin, la ratification avait été recommandée aux parlements de 4 autres États ¹.

III. — Le Règlement.

La Conférence a le droit de « formuler les règles de son fonctionnement » comme dit l'article 403. Ce n'est à coup sûr pas une innovation, puisqu'il en est ainsi généralement dans les assemblées délibérantes et les réunions diplomatiques.

Sur quelques points, cependant, le traité a formulé lui-même des dispositions réglementaires :

1^o Le lieu des sessions de la Conférence est déterminé par l'article 391. C'est, en principe, le siège de la Société des Nations. Toutefois, par une majorité des deux tiers, la Conférence peut fixer tout autre lieu pour sa session suivante.

A l'occasion de la discussion de ces articles à la commission de Paris, la délégation belge renouvela l'effort qui avait été déjà fait par les délégués à la Conférence de la paix eux-mêmes pour fixer le siège de la Société à Bruxelles; mais on sait que ces efforts restèrent vains.

Le siège de la Conférence des Marins, en 1920, fut fixé à Gênes par une délibération du Conseil d'administration, en sa session de janvier à Paris, parce que la Conférence de Washington n'avait pu le déterminer, la Société des Nations n'existant pas encore quand elle délibérait; d'autre part, en janvier 1920, le siège de la Société des Nations n'était encore que provisoire.

Depuis lors, la Conférence s'est toujours réunie à Genève et elle n'a jamais été saisie d'une proposition de siéger ailleurs.

2^o L'article 403 formule en deux points certaines règles relatives aux votes :

a) « La simple majorité des suffrages exprimés par les membres présents de la Conférence décidera dans tous les cas où une majorité plus forte n'est pas spécialement prévue par d'autres articles de la présente partie du présent traité. »

Il résulte de ce texte que le règlement de la Conférence ne peut exiger une majorité plus forte que la majorité simple que dans les cas prévus par le traité.

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 6^e session 1924, t. II, p. 69.

b) « Aucun vote n'est acquis si le nombre des suffrages exprimés est inférieur à la moitié du nombre des délégués présents à la session. »

Les termes employés par ces deux paragraphes ont donné lieu à des difficultés. Que doit-on entendre par « le nombre total des votes exprimés ? » Ce nombre comprend-il les abstentions dont leurs auteurs ont, comme cela se fait en certains parlements, « donné leurs motifs ? » Cette question a été résolue par la négative. A la Chambre des Communes et dans un certain nombre d'assemblées parlementaires, on ne connaît pas « l'abstention dont on donne les motifs. » « L'absténant sort de la salle. Aussi son suffrage ne compte pas dans les suffrages exprimés. »

Que faut-il entendre par « délégués présents ? » On aurait pu interpréter ces termes en deux sens : présents à la session, ou présents à la séance ? On a toujours admis qu'il s'agissait des délégués présents à la session. C'est pourquoi l'article 16 du règlement de la Conférence précise : « Aucun vote n'est acquis si le nombre des suffrages exprimés, affirmatifs et négatifs, est inférieur à la moitié du nombre des délégués inscrits pour la session de la Conférence et possédant le droit de vote. Ce nombre est déterminé après le dépôt du rapport sommaire prévu au deuxième alinéa de l'article 3 (rapport du président du Conseil au début de la session). Si un délégué n'est pas définitivement admis, le nombre déterminant le quorum des délégués sera modifié en conséquence pour les séances suivantes. » L'article 17 répète encore que pour le calcul des majorités, on compte tous les suffrages exprimés, affirmatifs et négatifs.

En dehors de ces règles déterminées par le traité, la Conférence a le droit de formuler toutes celles qu'exige son fonctionnement.

Elle ne s'en est pas fait faute. La Conférence de Washington, en 1919, a adopté un règlement déjà fort complet, qui fut modifié par la Conférence de Genève de 1922.

Il contient des dispositions comblant beaucoup de lacunes laissées par le traité. Ainsi, la composition de la Conférence, son bureau provisoire, la vérification des pouvoirs, le bureau définitif, le secrétariat, l'ordre des travaux de la Conférence, l'élection et la composition des commissions, le droit d'entrée aux séances, le rôle du président, le droit de parole, les langues officielles, le droit de présenter des résolutions, amendements et motions, la clôture des discussions, les votes, les majorités, les suppléants, le compte rendu, les élections et enfin les réunions officielles des groupes, font l'objet de dispositions aussi précises que possible.

Au point de vue technique, ce règlement a ceci de particulier qu'il cherche à concilier la procédure parlementaire anglo-saxonne avec celle des parlements de l'Europe occidentale. Il n'y réussit pas toujours, naturellement, et c'est là cause de malentendus ou d'incompréhensions regrettables.

Cependant, il convient de remarquer que, jusqu'à présent, le règlement a fonctionné et a été généralement observé dans toutes les sessions, sans protestations ayant des conséquences graves.

On lui apporte, d'ailleurs, continuellement les perfectionnements que dicte la pratique.

Il est intéressant de noter, à cet égard, que le règlement a un caractère permanent qui provient de la périodicité et de la fréquence des conférences. Théoriquement, la Conférence est souveraine en cette matière; elle pourrait à chaque session, remettre en question le règlement en vigueur à la session précédente; elle pourrait le modifier séance tenante. Mais en fait, la Conférence accepte tacitement à chaque session le règlement en vigueur précédemment et l'applique en vertu du consentement général.

IV. — Élections.

L'article 403 dit simplement que la Conférence élit son président, ce qui est bien naturel. Comme aucune limitation n'est apportée au droit de la Conférence, celle-ci peut élire qui elle veut, même une personne qui n'est pas délégué à la Conférence. C'est ainsi que Lord Burnham a été élu deux fois président de la Conférence, sans y être ni délégué ni conseiller technique.

Mais le traité est muet au sujet des vice-présidents. Le règlement a comblé cette lacune. Il donne à chaque groupe, gouvernemental, patronal et ouvrier, le droit de présenter un délégué à l'agrément de la Conférence. Et pour assurer que les vice-présidents soient tous trois de nationalité différente, il a fait varier l'ordre des élections de chaque groupe d'après un ordre de base, et détermine le groupe ayant la priorité (voir article 4, § 3 et 4).

Ces élections sont faites par la Conférence tout entière et ont lieu à chaque session. L'article 393 prévoit en outre l'élection des membres du Conseil d'administration, mais seulement par des groupes de délégués. La Conférence comme telle n'a pas à élire ces membres ni même à ratifier ou agréer les choix faits par ces groupes. Nous exposerons plus loin le mécanisme de ces élections. Comme le mandat du Conseil est de trois ans, elles n'ont lieu qu'à une session sur trois.

V. — L'Ordre du jour.

Dans les réunions diplomatiques, il est de règle que l'ordre du jour soit consenti à l'avance par tous les États représentés.

Il est dérogé quelque peu à cet usage à la Conférence du travail.

En principe, c'est le Conseil d'administration qui est chargé d'éta-

blir l'ordre du jour (art. 400). Mais, quand un gouvernement fait opposition à l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet déterminé, c'est à la Conférence elle-même, et non au Conseil, à décider s'il doit être maintenu. La majorité requise pour le maintenir est celle des deux tiers (art. 402, § 2). Nous avons vu plus haut une application de cet article au sujet de la compétence en matière agricole.

En outre, un droit d'initiative est accordé aussi à la Conférence : elle peut, toujours à la majorité des deux tiers, décider de porter une question à l'ordre du jour de la session suivante (art. 402).

Ici encore, on remarquera la continuité de l'institution : bien que, en droit, une Conférence cesse d'exister après la clôture, elle peut saisir ainsi obligatoirement une Conférence ultérieure.

VI. — Les Commissions.

L'article 403 donne à la Conférence le droit de nommer des commissions chargées de présenter des rapports sur toutes questions qu'elle estimera devoir mettre à l'étude.

L'article 404 dispose ensuite qu'elle pourra adjoindre aux commissions qu'elle constitue des conseillers techniques qui auront voix consultative mais non délibérative.

Le règlement de la Conférence a organisé le régime des commissions.

Chaque commission élit un président et désigne un ou plusieurs rapporteurs pour présenter à la Conférence le résultat de ses délibérations. Les conseillers techniques peuvent être rapporteurs. Les délégués peuvent désigner des suppléants pour les représenter aux commissions — sous réserve de l'approbation de leur groupe. Dans le cas où c'est l'État et non le délégué à titre personnel qui a été désigné pour faire partie d'une commission, le délégué peut également se faire représenter par un conseiller technique. Un fonctionnaire du secrétariat est attaché à chaque commission.

Il y a deux catégories de commissions : on pourrait les appeler : la catégorie des commissions de fonctionnement et celle des commissions d'études.

La première comprend la commission de proposition, la commission de vérification des pouvoirs et le comité de rédaction. Toutes trois sont nécessaires au fonctionnement même de la Conférence.

La commission de proposition est la plus importante de toutes : elle a pour mission principale de régler le programme des travaux de la Conférence en tenant compte de ses décisions; elle fixe la date des séances plénières et l'ordre du jour de chaque séance; elle détermine les résolutions qui doivent être discutées par la Conférence au cours de chaque séance, et règle la constitution des autres commissions.

Elle est élue par les groupes et se compose de douze membres gouvernementaux, de six membres patronaux et de six membres ouvriers ; dans chacune de ces trois catégories, il ne peut y avoir plus d'un membre par pays (art. 7, B, du règlement).

Dans la pratique, la commission de proposition coïncide avec le Conseil d'administration, de sorte qu'il y a une continuité dans la direction de la Conférence et dans l'administration du bureau.

La commission de vérification des pouvoirs, que nous avons déjà vue à l'œuvre plus haut, se compose d'un délégué gouvernemental, d'un patron et d'un ouvrier. Elle présente « d'urgence » un ou plusieurs rapports à la Conférence et lui fait des propositions pour ou contre la validation des mandats contestés (art. 7, C).

Le comité de rédaction, composé d'au moins trois personnes qui peuvent ne pas être délégués ou conseillers techniques est chargé de rédiger sous forme de projets de convention ou de recommandation les décisions adoptées par la Conférence. « Il assure la concordance des textes français et anglais de ces projets de convention ou de ces recommandations dont la traduction est établie par le secrétariat. » On peut dire que sa besogne est la plus ingrate qui soit, — bien que, d'année en année, on fasse sous ce rapport de très remarquables progrès.

La catégorie des autres commissions ou commissions d'études comprend notamment celles chargées d'examiner préalablement les questions à l'ordre du jour et de présenter un rapport sur leur objet à la Conférence.

C'est la commission de proposition qui fixe le nombre de personnes dont se compose chaque commission. Puis, elle demande à chaque groupe une liste de noms par ordre de préférence comprenant un nombre de noms supérieur à celui des sièges attribués à ce groupe dans la commission dont il s'agit.

« La commission de proposition examine ensuite les listes fournies par les trois groupes et, si elle estime désirable d'apporter à la composition de la commission telle modification qui lui semble de nature à assurer une représentation plus adéquate au sujet traité ou plus satisfaisante au point de vue de la répartition des sièges entre les différentes nationalités, elle s'efforce de réaliser cette modification, sous réserve de l'assentiment des membres des groupes présents dans son sein » (art. 7, E).

VII. — Les décisions de la Conférence.

La conférence prend trois espèces de décisions, — en dehors des élections. Ce sont d'abord :

1^o Les résolutions.

On appelle ainsi les décisions prises par la Conférence par un vote

formel, mais qui ne constituent point des projets de convention ni des recommandations conformément à l'article 405.

Telles sont les résolutions qui renvoient l'étude d'une question déterminée au Conseil d'administration. Il y en a, à chaque session, un nombre plus ou moins considérable. Telle est encore la résolution de charger le Bureau international du travail d'une enquête spéciale au sens de l'article 396, paragraphe premier, ou bien encore celle qui attribuerait au même Bureau des pouvoirs ou des fonctions autres que ceux prévus par les quatre premiers paragraphes de l'article 396 (voir art. 396, § 5).

On a contesté, cependant, que la Conférence pût voter autre chose que des projets de convention ou des recommandations, — ou des résolutions se rapportant uniquement à la procédure. Cette opinion se base sur ce qu'à la commission de Paris, les auteurs du premier projet, les délégués britanniques appuyés souvent en cela par M. Vandervelde, avaient coutume de répéter que la Conférence ne devait pas être confondue avec un congrès de particuliers, et qu'elle devait aboutir continuellement à un résultat pratique, c'est-à-dire à une convention internationale.

Il est exact que telle était l'intention des fondateurs de l'institution, mais si cette vue exclut le vote de simples vœux, elle n'exclut pas la possibilité d'adopter des résolutions qui ont pour but en définitive de préparer l'ordre du jour des conférences futures. Tel est l'objet principal des résolutions votées jusqu'à présent. Les autres règlent quelque point de procédure ou de règlement, l'ordre des travaux, le fonctionnement même de la Conférence, la revision d'un article du traité.

L'article 12 du règlement de la Conférence formule quelques règles pour la présentation et le vote des résolutions, amendements et motions.

Toute résolution relative à une question à l'ordre du jour doit être déposée à l'avance au secrétariat et distribuée. Les amendements doivent être remis par écrit avant d'être discutés. Le règlement est fort laconique au sujet de la procédure du vote des amendements, et cela a donné lieu à maintes difficultés, les habitudes parlementaires étant à cet égard fort différentes entre les pays anglo-saxons et les pays de l'occident de l'Europe.

C'est ainsi que l'article 12, paragraphe 5, a dû énumérer les propositions qui constituent des « motions d'ordre » qui sont inconnues dans les parlements anglo-saxons.

Les résolutions ne se rapportant pas à une question à l'ordre du jour, doivent être déposées sept jours avant l'ouverture de la session, sauf celles présentant un caractère d'urgence ou de pure forme. Cette disposition a été adoptée pour éviter le vote de motions intempestives qui prennent l'assemblée par surprise.

Enfin, toute résolution ou motion entraînant des dépenses doit être renvoyée au Conseil d'administration qui ne fait connaître son avis à la Conférence qu'après examen de son Comité du budget (art. 13).

2° La Conférence est appelée surtout à voter des projets de convention et

3° des recommandations, qu'il convient de traiter dans un paragraphe spécial.

§ 5. — LES PROJETS DE CONVENTION ET LES RECOMMANDATIONS.

L'article 405 détermine les formalités du vote et de la ratification de ces actes, qui forment l'objet capital de l'Organisation.

Nous avons déjà attiré l'attention sur les difficultés qui se sont présentées devant la Commission de législation internationale du Travail de Paris pour l'adoption de cet article. Elles ont eu leurs conséquences dans le texte définitif.

On sait que le projet primitif, présenté par la délégation britannique, exigeait que « toutes propositions admises à l'ordre du jour et acceptées par la Conférence fussent rédigées sous forme de conventions internationales. » Si elles recueillaient les deux tiers des voix « elles étaient censées être adoptées par la Conférence. » Un exemplaire en était déposé au secrétariat de la Société des Nations, et chaque État s'engageait, sous réserve de la *désapprobation* de sa législature, à déposer, dans le délai d'un an, sa ratification formelle de ses conventions et à « faire son possible pour en activer la mise en exécution. »¹

Le but de ces dispositions était de se débarrasser des formalités qui avaient entouré la conclusion des conventions de Berne. On ne voulait plus de la procédure en deux étapes, à un an d'intervalle. Une fois l'ordre du jour déterminé par le Conseil, préparé par le Bureau, la Conférence devait être à même de voter les textes définitifs, puisqu'elle même réunissait les experts avec les délégués des gouvernements. On voulait surtout éviter l'intervention des plénipotentiaires diplomates de carrière.

Aussi, on était allé jusqu'à donner à la Conférence le pouvoir de lier tous les États « sauf désapprobation de leur législature. »

Ce fut cette disposition qui tomba la première : on reconnut généralement que la ratification *implicite* d'une convention internationale était inadmissible.

La délégation anglaise y renonça, mais admit l'obligation pour chaque gouvernement, de soumettre le projet de convention à sa législature dans un délai déterminé afin de le transformer en loi.

1. Voir Procès-verbaux de la Commission de Paris, *Bulletin Officiel du Bureau international du Travail*, t. I, p. 12.

C'est à propos de cette disposition que s'élevèrent, dès le début, les discussions avec la délégation américaine. Nous avons déjà signalé dans quel dilemme les auteurs du projet étaient engagés : ou bien il fallait ne pas obliger les États à conclure des conventions, et alors à quoi servait toute l'Organisation du Travail, ou il fallait renoncer à obtenir l'adhésion des États-Unis que tout le monde désirait, y compris les délégués américains.

Pour sortir de ce dilemme, il y avait deux moyens : admettre en premier lieu que la constitution des États-Unis serait révisée de manière à permettre au pouvoir central (Président avec l'assentiment du Sénat) de conclure et ratifier des conventions de travail. Mais jamais, ni M. Gompers, ni M. Robinson, ni son suppléant M. Shotwell non seulement ne prirent d'engagement à cet égard, mais ne considérèrent cette éventualité comme vraisemblable.

En second lieu, il fallait abandonner l'idée de lier les États-Unis et les États fédératifs ayant la même constitution — ils sont nombreux en Amérique — comme les autres États. C'est à cette solution que s'arrêta la sous-commission nommée en désespoir de cause par la commission et cette solution fut adoptée finalement par dix voix et quatre abstentions¹.

Une idée nouvelle était apparue comme l'expédient désiré : à côté des projets de convention, qui devaient nécessairement devenir lois et être ratifiés, la Conférence pourrait adopter des « recommandations » qui pourraient donner lieu soit à une loi, soit à un autre acte, tel qu'une mesure administrative.

Sir Malcolm Delevingne, en présentant cette idée, disait qu'il était convaincu que ce système était de nature à hâter le développement de la législation du travail. « Il est très vraisemblable, disait-il, que la Conférence sera saisie de questions qui, par suite de leur complexité ou de différences considérables existant entre les États, ou pour d'autres raisons, se prêteraient difficilement à la rédaction de dispositions précises à insérer dans une convention destinée à être appliquée universellement. » Et il citait comme exemple la question du chômage. Mais cette question, pour laquelle une convention était impossible, pouvait donner lieu à une « recommandation » où seraient exposés des principes d'administration que les États adopteraient.

Cela admis, on proposait de permettre aux États fédératifs qui ne pouvaient signer de convention du travail de considérer les projets de convention comme des « recommandations. » C'était, à coup sûr, affaiblir l'engagement fondamental des parties contractantes, mais on attachait tant de prix à l'adhésion des États-Unis, que l'on préférait encore cette obligation affaiblie à l'abstention de l'Amérique.

1. Voir *Ibid.*, p. 184.

Voici donc quelle est l'économie du système adopté :

1^o Disons un mot d'abord de la *préparation des débats* à la Conférence.

Le Conseil d'administration a porté à l'ordre du jour une question susceptible de donner lieu à un projet de convention ou à une recommandation.

Le Bureau international du Travail rédige alors un questionnaire, qui est adressé à tous les gouvernements. C'est la brochure *rouge*.

Les réponses reçues sont résumées et classées, et elles sont utilisées par le Bureau pour présenter à la Conférence un texte qui servira de base à la discussion, à moins que la Conférence n'en décide autrement (voir règlement de la Conférence, art. 6, § 4). C'est la brochure *bleue*.

2^o En règle générale, la Conférence nomme *une commission* pour l'examen de chaque question à l'ordre du jour. Toutefois, elle pourrait soumettre la question à une discussion générale en séance plénière (voir art. 6, § 4 du règlement), comme cela s'est fait par exemple à Washington pour la question de la journée de huit heures.

C'est au sein de la commission qu'ont lieu, article par article, les discussions les plus approfondies.

La commission fait rapport à la Conférence.

3^o En vertu de l'article 405, paragraphe premier, la Conférence doit décider tout d'abord si la proposition qui lui est faite prendra la forme d'une recommandation ou d'un projet de convention.

4^o Puis elle *discute*, article par article, le projet qui lui est soumis.

Ce n'est pas toujours un simple entérinement des propositions de la commission. Il arrive que des amendements soient proposés et adoptés, que des articles soient renvoyés pour nouvel examen à la commission (règlement, art. 6, §§ 5, 6 et 7). Mais généralement les textes adoptés par les commissions rencontrent l'assentiment de la Conférence.

5^o Les dispositions du projet de convention ou la recommandation votées par la Conférence sont ensuite soumises au comité de rédaction, qui en arrête le texte définitif (art. 6, § 9 du règlement).

Aucun amendement à ce texte n'est admis, sauf si le président après avoir consulté les trois vice-présidents, en admet comme recevables (art. 6, § 10).

6^o Le vote final a lieu alors, par appel nominal; qu'il s'agisse d'une recommandation, ou d'un projet de convention, une majorité des deux tiers des voix des délégués présents à la session est requise (art. 405, § 2).

7^o L'acte ainsi définitivement adopté est revêtu des signatures du président et du directeur et transmis au secrétaire général de la Société des Nations qui en communique une copie à tous les gouvernements (art. 405, § 4).

8° L'engagement fondamental des États membres est écrit à l'article 405, paragraphe 5 : ils s'engagent « à soumettre la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. »

Ces termes qui paraissent singuliers au premier abord ont remplacé ceux, plus clairs, qui se trouvaient dans le projet primitif anglais que nous avons reproduit (voir plus haut) pour deux raisons : on ne pouvait plus parler de législature à cause des États fédératifs, et à cause de l'admission des recommandations, pour lesquelles des « mesures d'un autre ordre » peuvent suffire. Mais il faut comprendre que dans les États unitaires, quand il s'agit de projets de convention, le gouvernement est tenu de les soumettre au parlement. Les mots « en vue de les transformer en loi » ne sont évidemment pas exacts. Ce n'est pas le projet de convention qui devient une loi : il est mis à exécution par une loi, ou bien une loi autorise le gouvernement à ratifier la convention. La traduction anglaise, étant plus vague, est plus exacte : « for the enactment of Legislation. »

L'engagement des gouvernements est donc de soumettre les actes définitifs de la Conférence aux autorités compétentes, et, principalement au parlement. Soumettre ne veut pas dire recommander, ni appuyer. Le gouvernement a satisfait à ses obligations dès qu'il a fourni au parlement — s'il s'agit d'une convention — l'occasion de se prononcer. Il peut très bien proposer le rejet de la convention : c'est ce qu'a fait notamment le gouvernement helvétique pour une convention adoptée par la Conférence de Washington.

Toutefois, il est évident que quand, par suite de l'arrivée du terme de la législature ou de la dissolution du parlement ou de toute autre cause, le projet de loi soumettant un projet de convention au parlement est devenu caduc, le gouvernement ne saurait être considéré comme ayant satisfait à l'obligation de l'article 405, paragraphe 5, par le dépôt de ce projet de loi. Il va de soi qu'il est tenu de saisir à nouveau le parlement.

Le but de cette disposition est clair : on a voulu que tous les parlements soient saisis des actes de la Conférence, parce que c'était assurer à ceux-ci, dans le cas même où le gouvernement s'y opposerait, une publicité suffisante pour attirer l'attention de l'opinion publique.

La soumission de ces actes aux autorités compétentes doit, d'après le même paragraphe de l'article 405, avoir lieu dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence, ou, si par suite de circonstances exceptionnelles, il est impossible de procéder dans un délai d'un an, dès qu'il sera possible, mais jamais plus de dix-huit mois après la clôture de la session de la Conférence.

Cette disposition n'a pas de sanction. Aussi, les gouvernements ne se font pas faute de dépasser le délai. Le Bureau international du Travail a soin de rappeler en temps utile les dates d'expiration des délais; mais son avertissement est rarement suivi d'effet.

On notera que l'engagement des membres se limite, de leur part, à soumettre les actes aux autorités compétentes. Il ne signifie pas que ces autorités doivent s'être prononcées dans le délai indiqué.

9° L'acte de la Conférence peut ne pas recevoir l'assentiment des autorités compétentes; dans ces cas, l'article 405, paragraphe 8, déclare que « le membre n'est soumis à aucune autre obligation. »

10° Si, au contraire, l'assentiment est obtenu, les membres sont sujets à de nouvelles obligations :

a) S'il s'agit d'une recommandation, le membre doit informer le secrétaire général de la Société des Nations des mesures prises (art. 405, § 6).

b) S'il s'agit d'un projet de convention, le membre doit « communiquer sa ratification formelle de la convention au secrétaire général et prendre telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la dite convention » (art. 405, § 7).

Ces termes ont donné lieu à de grandes difficultés par suite de la diversité des droits constitutionnels des États.

Le gouvernement français eut un scrupule sur la correction juridique de la présentation au parlement d'un simple *projet*. Il informa le secrétaire général de la Société des Nations, le 21 septembre 1920, de ce qu'il était prêt à signer les six actes de Washington, et, dès qu'un autre État en aurait fait autant, à présenter lesdites conventions à ses Chambres législatives. Il proposait en même temps d'établir un protocole qui resterait ouvert aux autres États contractants dans le délai d'un mois et auquel les États qui ne l'auraient point signé dans ce délai pourraient accéder¹.

Consulté par le secrétaire général de la Société des Nations au sujet de cette procédure, le directeur du Bureau n'hésita pas à soutenir qu'elle n'était pas conforme à l'article 405. Le secrétaire général ne pouvait inviter les États à ouvrir un protocole en sa chancellerie, protocole qui n'eût été que préliminaire aux actes mêmes de ratification. En effet, la partie XIII avait nettement écarté la procédure de signature par des plénipotentiaires, parce qu'elle avait adopté une procédure entièrement nouvelle. « La caractéristique de cette procédure est précisément l'absence de signature, puisque la partie XIII du traité impose les mêmes obligations à tous les États membres de l'Organisation, qu'ils aient voté ou non en faveur d'un projet de convention déterminé, et même

1. Voir Lettre de M. Paléologue à Sir Eric Drummond, *Bulletin d'information du Bureau international du Travail*, 10 novembre, 1922, p. 8.

s'ils n'étaient pas représentés aux conférences. » Les États se sont engagés à soumettre à leur législature tout projet de convention qui avait été adopté par la Conférence à la majorité des deux tiers des voix et « la garantie même qui a été donnée à tous les États contractants, qu'un projet de convention devait avoir au moins les deux tiers des voix pour qu'il imposât cette obligation, révèle la volonté des négociateurs de Versailles de sortir de la forme traditionnelle. » Le directeur reconnaissait d'ailleurs que si, pour se conformer non à la constitution, mais aux règles traditionnelles françaises, le Gouvernement de la République ne pouvait soumettre aux Chambres qu'un traité signé, il pouvait recourir à cette procédure pour son compte, mais sans l'imposer aux autres membres de l'Organisation. Il attirait cependant son attention sur la singularité de semblable traité dans le cas où les représentants de la France auraient voté *contre* à la Conférence. Enfin, il faisait remarquer que la méthode préconisée aurait pour effet de placer sur un plan entièrement différent les délégués gouvernementaux et les délégués non gouvernementaux à la Conférence¹.

Le secrétaire de la Société des Nations se rangea à l'avis de M. Albert Thomas. Le gouvernement français s'adressa alors au gouvernement belge, et lui fit partager ses scrupules. Cependant, le gouvernement belge avait admis au début que la signature d'une convention par des plénopotentiaires n'était pas nécessaire. Il considérait que le vote de ses délégués gouvernementaux à la Conférence exprimait son consentement non seulement au *projet* de convention, mais à son contenu, la convention elle-même. En vertu du principe que dans le droit des gens moderne, il n'y a pas de formalité extrinsèque indispensable pour l'expression de la volonté d'un État, on admettait que le consentement de l'État belge avait été donné par ses délégués².

Remarquons de nouveau que cette manière de voir n'est exacte que quand les délégués ont votés *pour*.

Quoi qu'il en soit, la France et la Belgique signèrent à Paris, le 24 janvier, le 14 février et le 1^{er} juin 1921, puis le 28 janvier 1924, une série de conventions reproduisant littéralement les textes votés par les Conférences de Washington (1919) et de Gênes (1920). Chacun des gouvernements présenta à son parlement des projets de loi demandant l'autorisation de ratifier ces conventions³.

1. Voir Lettre de M. Albert Thomas au secrétaire de la Société des Nations, *Bulletin d'information du Bureau International du Travail*, 10 novembre 1920, p. 9 et suiv.

2. Voir *Documents de la Chambre des Représentants*, 16 mars 1921, n° 171. *Projet de loi portant approbation des projets de convention adoptés par la Conférence internationale du Travail tenue à Washington en 1919*.

3. Voir par exemple *Documents de la Chambre des Représentants*, séance du 16 février 1923, n° 154.

Après le vote affirmatif des Chambres, le gouvernement portait alors sa ratification au secrétaire de la Société des Nations pour valoir comme la ratification prévue à l'article 405.

Il y avait là tout au moins une procédure compliquée et inélégante.

Elle vient d'être abandonnée par le gouvernement français et elle le sera vraisemblablement par le gouvernement belge. Une lettre de M. Poincaré, alors ministre des Affaires étrangères, au directeur du Bureau, en date du 17 mars 1924, lui fait connaître qu'il a renoncé à la première procédure. En ce qui concerne les projets de convention votés par la Conférence du Travail dans ses cinq premières sessions, il notifiera la ratification des conventions signées avec la Belgique au secrétaire général de la Société des Nations pour valoir ratification aux termes de l'article 405.

En ce qui concerne les projets de convention qui seront élaborés à l'avenir, « le gouvernement français a l'intention de ne plus recourir à la conclusion, avec d'autres membres de l'Organisation internationale du Travail, de conventions parfaites, qui seules permettent de procéder à la formalité de la ratification dans sa forme traditionnelle. Il considère en effet la ratification prévue à l'article 405 comme une ratification d'un genre spécial, comme un acte unilatéral par lequel un État s'engage à se soumettre, en ce qui concerne les matières faisant l'objet d'un projet de convention, à l'exercice éventuel des mesures prévues par la partie XIII du traité de Versailles. »

En conséquence, le gouvernement français se propose de suivre à l'avenir la procédure suivante :

1. Les textes (projets de convention et recommandations) seront communiqués dans un délai de douze mois (ou de dix-huit mois en cas de circonstances exceptionnelles) aux chambres, sous forme d'un fascicule imprimé;

2. Les projets de convention acceptés par le gouvernement, par suite de la conformité de la législation française ou étant donné l'intention du gouvernement de faire prendre des mesures d'exécution, feront l'objet de projets de loi autorisant le ministre des Affaires étrangères à faire la communication prévue à l'article 405, alinéa 7, du traité de Versailles au sujet desdits projets de convention;

3. Quand ces projets de loi seront votés et les lois promulguées, la ministre des Affaires étrangères communiquera au secrétaire général de la Société des Nations une copie de cette loi pour valoir ratification aux termes de l'article 405 du traité de Versailles;

4. En ce qui concerne les recommandations, le ministre des Affaires étrangères fera connaître au secrétaire général de la Société des Nations les mesures prises¹. »

1. Voir *Conférence de 1924*, Rapport du directeur, p. 761.

Cette procédure, simplifiée et sans doute plus conforme au traité, comprend sous les numéros 2 et 3 ce qui pourrait être considéré comme deux fois une « ratification. » Cependant, il ne faut y voir, pensons-nous, que la distinction entre la présentation d'un projet de loi et la promulgation d'une loi.

Partout ailleurs, il ne semble pas que le droit constitutionnel offre les mêmes doutes au sujet de la ratification d'un *projet* de convention.

11° Une convention ratifiée est enregistrée par le secrétaire général de la Société des Nations — comme les autres traités internationaux; — mais ne lie, naturellement, que les États qui ont ratifié (art. 406).

12° Il convient de mettre en évidence l'obligation subséquente à la ratification d'une convention : chaque État doit « prendre les mesures nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la convention. »

Si donc la législation du travail n'est pas en concordance avec la convention, il faut qu'elle y soit mise. Obligation des plus importantes, qu'on oublie trop souvent, et dont la portée n'est pas toujours comprise.

Elle implique non seulement que le gouvernement en exercice présente un projet de loi mettant cette législation du travail en harmonie avec la convention, mais qu'en fait le parlement l'adopte. Un changement de gouvernement, consécutif à un changement de majorité au sein du parlement peut renverser et détruire ce que les précédents ont fait. Mais il convient de faire remarquer que cette obligation est sanctionnée : en effet, ce manquement aux obligations consenties dans une convention *ratifiée* donne ouverture à la procédure des sanctions des articles 409 et suivants.

13° L'article 405, paragraphe 9, vise le cas des États fédératifs : il est entendu qu'ils peuvent considérer un projet de convention comme une recommandation, ce qui ne les oblige ni à faire une loi (qui n'est pas dans la compétence du pouvoir central), ni à prendre d'autres mesures de nature à rendre effective la recommandation.

Mais ce privilège est limité à l'État fédératif « dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations. » C'est le cas des États-Unis et d'un bon nombre d'autres États américains, notamment du Dominion du Canada. Celui-ci fait partie de l'Organisation du Travail et communique souvent les résultats du travail législatif accompli dans les provinces du Canada à la suite des conférences internationales du travail¹.

14° L'article 405 se termine par un paragraphe qui serait malai-

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 6^e session, p. 777.

sément compréhensible si l'on ne remontait pas aux travaux préparatoires. Parmi les dix points présentés pour être insérés dans la charte du travail par M. Gompers, il y en avait un qui était ainsi rédigé : « Le droit des marins de la marine marchande à quitter leur navire quand ce dernier est au port, devra être garanti. » Ce principe est, paraît-il, en vigueur aux États-Unis. Le président de la Commission de Paris tenait beaucoup à ce qu'il soit confirmé dans le traité de Paix. Il avait introduit auprès de la commission M. Furuseth, président des marins américains, qui avait distribué des brochures exposant leur point de vue.

Mais ce point de vue n'était pas celui des marins britanniques; M. Barnes s'opposa formellement à l'inscription de la clause dans la Charte du travail. M. Gompers en conçut un vif ressentiment, au point qu'il déclara, à la séance suivante de la commission, qu'il avait pensé se retirer. Il posa alors la question de savoir si une conférence du travail pourrait forcer les États-Unis à revenir sur le principe inscrit dans leur droit maritime. Il demanda alors que ce fût écrit dans le traité, et la commission adopta, par douze voix contre deux abstentions, comme un protocole additionnel interprétatif à l'article en question le texte suivant :

« En aucun cas, il ne sera demandé à aucune des hautes parties contractantes, en suite de l'adoption, par la Conférence d'une recommandation ou d'un projet de convention, de diminuer la protection déjà accordée aux travailleurs intéressés par sa réglementation du travail. »

Les termes de ce paragraphe ne sont pas heureux. Jamais il n'est rien demandé aux États-membres, puisqu'ils restent maîtres de l'approbation ou du rejet d'un projet de convention. Ensuite qu'est-ce que « diminuer la protection déjà accordée aux travailleurs ? » On pourra souvent soutenir que la convention ne « diminue pas la protection, mais qu'elle l'augmente, tout en étant contraire à une loi du travail en vigueur.

Ce texte pourrait peut-être être utile en cas de plainte ou de réclamation, pour justifier une inaction consciente d'un gouvernement. Cependant, c'est difficilement concevable, puisque les sanctions ne jouent que contre les États qui ont ratifié une convention. Il vaudrait mieux pour eux de ne pas ratifier que d'exciper du progrès de leur loi pour ne pas exécuter.

15° Il y a, dans l'article 405, un paragraphe qui ne se trouvait pas dans le texte voté par la Commission de législation internationale du Travail. C'est le paragraphe 3, qui demande à la Conférence de tenir compte, dans la rédaction de ses actes, des différences de climat, de développement industriel ou d'autres circonstances particulières des divers pays.

Ce paragraphe a été introduit par le comité de rédaction de la

Conférence plénière. Il répondait sans doute aux préoccupations, aux appréhensions, des Dominions britanniques, et il est bien proche des idées et du style du préambule et de la finale de l'article 427.

16° L'article 407 dispose que tout projet qui n'aura pas recueilli les deux tiers des voix pourra faire l'objet d'une convention particulière entre ceux des membres qui le désirent.

C'est un souvenir de la Conférence de Berne de 1906 qui a peut-être dicté cette disposition, parfaitement conforme au droit commun d'ailleurs. En effet, quand on vit en 1906 que la convention relative à la prohibition de l'emploi du phosphore blanc ne réunirait pas l'unanimité, on résolut cependant, d'en mettre au point la rédaction et de la faire signer par un nombre restreint d'États. L'idée était juste et pratique puisque peu de temps après, des États qui avaient hésité à la signer y adhéraient.

L'article 407 ouvre une issue de ce genre aux projets qui ont subi un échec, dans l'idée qu'il vaut encore mieux parfois une convention restreinte que pas de convention du tout.

Naturellement, ce traité est soumis, comme tous les traités, à la formalité de l'enregistrement au secrétariat de la Société des Nations. C'est l'objet du second paragraphe de l'article 407.

17° Pour mieux assurer l'exécution des conventions de travail, et pour informer aussi tous les membres de l'Organisation, l'article 408 impose aux États qui ont ratifié une convention de faire, chaque année, au Bureau du Travail, un rapport sur les mesures qu'ils ont prises. « Ces rapports seront rédigés sous la forme indiquée par le Conseil d'administration et devront contenir les précisions demandées par ce dernier. Le directeur présentera un résumé de ces rapports à la plus prochaine session de la Conférence. »

Il ne faut pas se dissimuler que, par cette disposition, le traité a donné à l'Organisation du Travail ce qu'on pourrait appeler un droit de regard sur la législation du travail, qui constitue en une certaine mesure une limitation de la souveraineté des États. Par l'exercice de ce droit, l'Organisation effectue un véritable contrôle sur les gouvernements et les administrations nationales. On ne peut plus se renfermer dans le principe que l'on est maître chez soi. On doit des comptes. La convention ratifiée comporte des obligations précises, auxquelles on n'échappera pas : le rapport *annuel* est là pour les rappeler et faire voir comme elles sont exécutées¹.

1. Voir notamment, *Conférence internationale du Travail*, 6^e session, 1924, p. 1039 à 1098. Voir plus bas p. 166.

CHAPITRE VII

LES SANCTIONS

LE rapport exigé des États qui ont ratifié une convention du travail peut déjà être considéré comme un commencement de sanction, puisque l'État y est déjà tenu de s'expliquer sur l'exécution de ses obligations.

Mais les articles 409 à 420 de la partie XIII organisent un système de sanctions beaucoup plus grave et efficace.

La question de la sanction des conventions internationales du travail a été la préoccupation de beaucoup de bons esprits depuis très longtemps. On sait que l'application des lois ouvrières nationales a toujours donné lieu à des plaintes notamment de la part des organisations syndicales. Quand ce n'est pas la loi que l'on accuse d'être « une loi de façade » c'est l'inspection du travail à qui l'on reproche sa complaisance envers les employeurs. A plus forte raison, l'application d'une convention internationale du travail est de nature à éveiller des appréhensions : dans quelle mesure la loi nationale y est-elle conforme, et dans quelle mesure celle-ci est-elle observée ? C'est ce qui peut donner lieu à contestations d'autant plus graves qu'elles s'élèvent contre l'administration, c'est-à-dire « les affaires intérieures » d'un État.

Mais quelles sanctions peut-on prendre contre un État qui, ayant signé et ratifié une convention ne l'exécute point ? En matière économique, il est parfois stipulé des sanctions positives, dont la moindre est la libération du cocontractant des obligations consenties. En matière douanière, la rétorsion est de règle. Mais en matière de législation du travail, ce n'est pas la libération du co-contractant de ses obligations qui déterminera le délinquant à exécuter les siennes.

Cela est surtout vrai quand il s'agit d'un traité plurilatéral, où beaucoup d'États se sont engagés ensemble à appliquer certaine réforme.

On peut trouver, dans un traité bilatéral des stipulations qui ont leur contre-partie chez les deux contractants, et la non-exécution par l'un peut l'exposer à la non-exécution par l'autre d'une clause qui, sans être la même, en est du moins l'équivalent. Ainsi, dans le

premier traité de travail entre la France et l'Italie, l'article 5 permettait la dénonciation de la convention « s'il y a lieu de reconnaître que la législation relative au travail des femmes et des enfants n'a pas été respectée par l'autre partie, sur les points énoncés... faute d'une inspection suffisante, ou par suite de tolérances contraires à l'esprit de la loi, ou que la législation aura diminué sur les mêmes points la protection édictée pour les travailleurs. » Or, la menace de la dénonciation du traité suffisait pour le rendre efficace parce que les avantages matériels qu'il consacrait d'un côté (facilités relatives aux caisses d'épargne et aux caisses de retraites, dérogations au régime des accidents, etc.), étaient tellement considérables, tellement importants pour la classe ouvrière, et si facilement abrogeables, que l'État contractant était contraint de prendre les mesures nécessaires pour exécuter vraiment ses obligations¹.

Une sanction de même genre se trouve implicitement dans les clauses de protection ouvrière insérées dans un traité de commerce².

Mais tout cela n'est plus possible dans un traité plurilatéral.

On chercha donc ailleurs. A la Conférence de Berne, en 1906, le délégué britannique, M. (aujourd'hui Sir) Herbert Samuel, présente tout un projet, instituant une commission internationale « chargée de surveiller l'exécution des dispositions des conventions du travail. » Elle devait avoir pour mission « d'émettre un avis sur les questions litigieuses et les plaintes qui lui auraient été soumises. » Elle n'avait qu'une mission de constatation et d'examen : elle se bornait à faire rapport aux États intéressés. Mais, en dernier ressort, une question en litige devait, sur la demande d'une des hautes parties contractantes, être soumise à l'arbitrage³.

On ne peut s'empêcher de trouver, entre ce projet et le système proposé par la délégation britannique à la Commission de Paris, des analogies frappantes : un organe permanent de surveillance, appel à l'opinion par un rapport, jugement arbitral, et l'on ne considérera point comme indifférent que l'un des délégués britanniques à Berne était également l'un des plus actifs et distingués délégués britanniques à Paris.

Mais le projet de M. Herbert Samuel rencontra une vive opposition de la part de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de la Belgique. Amendé par le délégué de la France de façon à réduire ses fonctions à celles d'une commission consultative sans arbitrage obligatoire, il ne réunit point l'assentiment de tous les États et il fut retiré par son auteur. Il n'en resta qu'un « vœu » de dix

1. Voir Mahaim, *Droit international ouvrier*, p. 230.

2. Voir, par exemple, l'article 4 du traité de commerce entre l'Allemagne et l'Italie, 3 décembre 1904, *ibid.*, p. 364.

3. Voir *Actes de la Conférence diplomatique pour la Protection ouvrière, tenue à Berne en 1906*, p. 77.

États qui acceptaient le principe d'une commission de surveillance et souhaitaient qu'elle pût être formée. Le vœu indiquait en détail les fonctions de la commission¹.

Il nous sera peut-être permis de faire remarquer que, dans un ouvrage paru en 1912, nous avons défendu l'idée fondamentale qui est impliquée dans cette commission et que nous avons montré les développements dont elle était susceptible².

Le projet britannique présenté à la Commission de Paris s'inspirait d'idées analogues. Il n'a guère été modifié par les discussions au sein de la Commission; le texte du traité n'en est qu'une mise au point et qu'une précision.

Nous l'avons exposé dans ses grandes lignes au chapitre III (p. 91 à 93.) Nous n'avons plus qu'à attirer l'attention sur quelques points spéciaux.

On se rappelle qu'il faut distinguer la « réclamation » et la « plainte ».

Les articles 409 et 410 règlent la procédure en cas de *réclamation*. Celle-ci est adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle ouvrière ou patronale. Ces termes sont généraux. Il n'est pas indispensable que cette organisation soit reconnue comme « la plus représentative » aux termes de l'article 389.

La réclamation ne porte que sur le fait qu'un membre « n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle le dit membre a adhéré. » Elle ne porte pas sur le non-exécution d'une recommandation. D'autre part il faut entendre le mot « adhéré » comme signifiant « ratifié » par argument de l'article 406.

C'est le Conseil d'administration qui décide si la réclamation doit être transmise au membre mis en cause, et si celui-ci doit être invité « à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable. »

La sanction est contenue à l'article 410. Le Conseil, nous l'avons vu, ne peut que rendre publique la réclamation, et éventuellement la réponse. L'idée est que l'appel à l'opinion publique suffira dans ce cas.

La *plainte* émane d'un membre qui a ratifié la convention. Mais elle peut aussi être formulée d'office par le Conseil d'administration lui-même ou par un délégué à la Conférence (art. 411, § 4).

Le Conseil saisi d'une plainte peut la traiter d'abord comme une réclamation, c'est-à-dire, en somme, user d'une procédure de conciliation.

Mais il n'y est pas obligé, et s'il trouve la réponse du gouvernement insuffisante, il peut provoquer la formation d'une commission

1. Voir *Ibid.*, p. 147.

2. Voir Mahaim, *op. cit.*, p. 291.

d'enquête. Nous avons vu que celle-ci est désignée par le secrétaire général de la Société des Nations sur une liste composée de trois personnes désignées par chaque État et vérifiée par le Conseil.

L'article 412 stipule que « ces trois personnes doivent être compétentes en matières industrielles, la première représentant les patrons, la deuxième représentant les travailleurs et la troisième indépendante des uns et des autres. » Ces derniers mots ont provoqué des discussions au sein du Conseil. Un gouvernement ayant désigné comme troisième le directeur de son Bureau du Travail, un fonctionnaire ministériel, on a prétendu qu'il ne répondait pas aux conditions de l'article. Le texte anglais n'est, en effet, pas tout à fait conforme au texte français. Il porte : « *a person of independent standing*, » ce qui signifie d'une situation indépendante. On citait comme tel un ancien magistrat, un ancien avocat ou médecin, etc. Nous croyons que la version française répond mieux à la pensée des auteurs du texte : il se peut, en effet, qu'un ancien magistrat soit engagé dans des affaires industrielles. Ce qu'il faut, c'est que le tiers impartial soit indépendant des ouvriers et des patrons.

C'est le secrétaire général de la Société des Nations qui nomme le président de la commission d'enquête. L'article 412 *in fine* a soin de spécifier qu'aucune des trois personnes composant la commission ne doit être parmi les personnes désignées sur la liste par un membre directement intéressé à la plainte. (Ici, le texte anglais est plus exact que le texte français.)

Nous avons vu que le rapport de la commission d'enquête ne se borne pas à la constatation des faits, mais il contient « des recommandations sur les mesures à prendre pour donner satisfaction au gouvernement plaignant. » Il indique aussi les délais dans lesquels ces mesures doivent être prises, et les sanctions *d'ordre économique* qui devraient, d'après la commission, être appliquées au délinquant par les autres gouvernements.

On remarquera que la commission agit comme une juridiction pénale, en ce sens qu'elle commine des peines si ses « recommandations » ne sont pas suivies de manière à donner satisfaction au gouvernement plaignant.

Les mesures qu'elle peut recommander n'ont pas été spécifiées. La commission est libre de les imaginer comme elle veut.

Quant aux peines, on a, de propos délibéré — et comment aurait-il pu en être autrement — écarté les sanctions militaires. Seules les sanctions d'ordre économique sont admises. Mais elles n'ont pas été spécifiées non plus pour laisser toute latitude à la commission. On a dit seulement, dans les discussions de Paris, que ces sanctions pourraient aller jusqu'au blocus économique et financier, c'est-à-dire la cessation de toute relation d'affaires entre le délinquant et les autres États, ainsi qu'entre particuliers de ces États.

On se rend bien compte de l'importance et de la gravité de ces sanctions, qui sont de nature à porter singulièrement atteinte à la souveraineté des États.

Nous savons que le rapport est communiqué par le secrétaire général à tous les membres et que ceux-ci doivent déclarer, dans le délai d'un mois s'ils acceptent les recommandations de la commission. Dans la négative, chaque gouvernement doit déclarer « s'il désire soumettre le différend à la Cour permanente de Justice internationale ».

Voici donc l'appel devant la Cour qui a pour auteur, non pas le membre mis en cause, mais celui qui refuse d'accepter les conclusions de la commission. Cela se conçoit : il y a un conflit international qui rentre à coup sûr dans la compétence de la Cour.

L'article 416 institue, de son côté, un recours à la Cour de Justice, dans un tout autre cas : c'est celui où un membre ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites par l'article 405, c'est-à-dire par exemple, pour une convention, la présentation à son parlement. Dans ce cas, tout autre membre (même s'il n'a pas ratifié la convention) a le droit d'en référer à la Cour de Justice. Ce n'est plus une plainte, dans le sens spécial de l'article 411, c'est ce qu'on pourrait appeler une « dénonciation. »

On aura remarqué à l'article 418 que les pouvoirs de la Cour sont extrêmement étendus; elle peut confirmer amender ou annuler les conclusions de la commission et ordonner d'autres sanctions.

Nous avons vu encore qu'un membre qui n'exécute pas les recommandations de la commission d'enquête (quand elles sont confirmées par la Cour) ou les sanctions de la Cour, se rend lui-même passible de sanction.

Nous savons que le gouvernement en faute peut, à tout instant de la procédure, faire arrêter celle-ci en se soumettant à ce qu'on exige de lui (voir art. 420).

Jusqu'à présent, la procédure des sanctions n'a jamais été mise en mouvement — ce qui se comprend, les ratifications étant encore relativement peu nombreuses, et récentes. Mais il est à croire qu'il n'en sera pas toujours ainsi. Si la Convention de Washington sur la durée du travail était ratifiée par beaucoup d'États, il est hors de doute que les « réclamations » et peut-être les « plaintes » se succéderaient : il suffit de suivre les polémiques qui existent déjà aujourd'hui sur l'application des lois nationales en cette matière.

Il est hors de doute aussi qu'une application sans mesure des articles 409 à 420 rencontrerait, de la part des gouvernements mis en cause, une très vive opposition : il y a, en cette matière, tant d'oc-

casions d'empiéter sur leur souveraineté, que les susceptibilités ne manqueraient pas de s'éveiller et aboutiraient peut-être à mettre en péril l'Organisation elle-même¹.

1. Depuis l'époque où ces leçons ont été données, le Conseil d'administration a été appelé à s'occuper d'une réclamation. Elle était présentée par l'Union des marins Japonais contre leur gouvernement, et elle soutenait que celui-ci n'appliquait pas la convention relative aux bureaux de placement des marins (Gênes, 1920) qu'il avait ratifiée. C'était la procédure des articles 409 et 410 qu'il s'agissait d'appliquer. L'expérience a montré qu'il était possible, pratique et juste de procéder un peu différemment de ce qui est écrit aux textes en question. En effet, le directeur, saisi de la réclamation, a trouvé expédient et équitable de ne pas attendre la décision du Conseil pour la transmettre au représentant du gouvernement japonais au Conseil. Celui-ci a déjà pu, avant la session, faire connaître la réponse de son gouvernement, qui fut communiquée aux membres du Conseil. A la séance du Conseil, un échange d'observations, de questions et de réponses eut lieu sur le fond même de la réclamation, de sorte que le Conseil n'avait plus guère à statuer sur le point de savoir s'il fallait transmettre la réclamation au gouvernement japonais, comme le veut l'article 409. En réalité, il était saisi de la question de savoir si les explications du gouvernement japonais étaient satisfaisantes aux termes de l'article 410. Comme c'était bien l'opinion du Conseil, il n'y eut pas lieu à « publication » pénale de la réclamation et de la réponse.

CHAPITRE VIII

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

QUAND il énumère les diverses parties de l'Organisation permanente du Travail, l'article 388 classe sous le même numéro le Bureau international du Travail et son Conseil d'administration.

Il convient, cependant, de faire, dans notre étude, une place à part à celui-ci, à raison du rôle capital qu'il joue. C'est à lui qu'incombent les décisions importantes, d'une part pour la tenue et les travaux de la Conférence, d'autre part pour le fonctionnement et l'activité du Bureau.

§ I. — LA COMPOSITION DU CONSEIL.

Nous avons déjà vu que, d'après l'article 393, le Conseil se compose de trois catégories de membres : douze représentent les gouvernements, six les patrons et six les ouvriers. La proportion des groupes est ici imposée, et elle est celle des délégués à la Conférence. On a voulu, en effet, que le Conseil, qui remplace en définitive la Conférence dans l'intervalle de ses sessions, soit son image réduite.

I. — Représentants des gouvernements.

Parmi les personnes qui représentent les gouvernements, il y a une distinction à faire : l'égalité absolue des États-membres n'a pas été maintenue. Il y a des États-membres qui sont privilégiés : ils ont toujours des représentants au sein du Conseil. D'autres États n'ont que des représentants désignés par une élection.

« Sur les douze personnes représentant les gouvernements, dit l'article 393, paragraphe 3, huit seront nommés par les membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, et quatre seront nommés par les membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit membres susmentionnés. » Et l'article ajoute immédiatement après, que les contestations sur la question de savoir quels

sont ces États, seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations.

Cette formule des « huit États ayant l'importance industrielle la plus considérable » (en anglais : *of chief industrial importance*) ne se trouvait pas dans le projet primitif anglais présenté à la Commission de Paris. Il désignait, comme États privilégiés, les « puissances principales alliées et associées, » c'est-à-dire les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie et le Japon.

Ces dispositions parurent insupportables aux petits États, et tout particulièrement à la Belgique. Au sein de la Conférence plénière, il y avait déjà eu des discussions à ce sujet : elles se renouvelèrent au sein de la Commission. M. Vandervelde s'éleva vivement contre cette prépondérance des canons dans la paix, et marqua tout de suite son opposition à la proposition anglaise sur ce point, disant que le critère devait être cherché dans l'importance industrielle des États. On chercha longtemps une formule; ce fut la délégation anglaise qui, finalement, proposa « les États dont l'importance industrielle est la plus considérable. » Elle n'en admettait d'abord que six; mais comme on prévoyait l'admission de l'Allemagne, elle porta ce chiffre à huit¹.

La préoccupation principale des auteurs du traité est aisée à comprendre, et elle est justifiée. Il faut évidemment que la direction de l'Organisation reste aux mains des États dont les plus grands intérêts sont engagés, les États les plus importants au point de vue industriel — ce mot entendu de la façon la plus large.

Mais la formule est, pratiquement, malheureuse, parce qu'elle suppose tout d'abord un accord unanime sur les critères de l'importance industrielle, et ensuite parce qu'elle a fatalement pour conséquence de rendre instable la situation des États qui occupent, en importance, les dernières places. Il peut arriver que les différences soient très minimes, dans les éléments statistiques correspondant aux critères adoptés, entre les États admis parmi les huit privilégiés et ceux qui ne sont pas admis. Des modifications très minimes peuvent, d'une élection à l'autre, faire perdre le privilège ou la faire conquérir.

C'est le comité d'organisation de la première Conférence du Travail, celle de Washington, qui eut à dresser la première liste de ces huit États. C'était en 1919, au sortir de la guerre. On manquait de données statistiques récentes. Le comité choisit sept critères :

1^o population industrielle totale proprement dite (mines et transports compris);

1. Voir procès-verbaux des séances de la Commission au *Bulletin Officiel du Bureau international du Travail*, vol. I, p. 85 et suiv.

2° population industrielle relative, c'est-à-dire exprimée en pour cent de la population générale;

3° force motrice totale (y compris la force hydraulique);

4° force motrice par tête d'habitant;

5° longueur totale des voies ferrées;

6° tonnage total de la marine marchande.

Il arriva à la conclusion que ces huit États étaient, à ce moment, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Japon et la Suisse.

Cette liste donna lieu à contestation à Washington même : il y eut notamment des réclamations de la Pologne, de la Suède, de l'Espagne, du Canada et de l'Inde.

A ce moment, le Conseil de la Société des Nations, qui a seul la mission de trancher les différends, n'existait pas encore, pas plus que la Société des Nations elle-même, d'ailleurs. Il était donc de la plus haute importance d'éviter que les conflits persistent. La commission de la Conférence qui devait proposer la nomination des membres du Conseil d'administration réussit à faire retirer leurs plaintes par tous les États plaignants, sauf un, l'Inde. On parvint, en effet, à faire élire membres du Conseil les délégués de ces États : l'Espagne, le Canada et la Pologne.

Mais l'Inde porta sa réclamation devant le Conseil de la Société des Nations, et la Pologne, qui n'avait retiré la sienne que provisoirement à Washington en fit autant.

Le Conseil de la Société des Nations s'occupa de la question dans sa session de Saint-Sébastien, en août 1920. Il posa d'abord en principe que, pour modifier la composition du Conseil d'administration, il fallait attendre le terme du mandat du Conseil en exercice, c'est-à-dire 1922. Puis il demanda qu'une commission d'experts, à nommer par le secrétaire général d'accord avec le Bureau, fixât les critères de l'importance industrielle.

La commission, composée de quatre membres du Conseil d'administration du Bureau et de quatre experts nommés par le secrétaire général, termina ses travaux en mai 1922. Elle avait estimé que le savant système qui lui avait été proposé par l'un de ses membres, M. le professeur Corrado Gini, était le plus scientifique et le plus rationnel. Ce système était fondé sur quatre indices absolus et quatre indices relatifs. Les premiers étaient :

1° le nombre des ouvriers du pays qui devraient être protégés par une réglementation internationale du travail;

2° le nombre des ouvriers qui émigrent du pays ou qui y immigreront;

3° la valeur de la production totale nette;

4° la valeur des exportations et des importations.

Les indices relatifs étaient :

1^o le rapport du nombre des ouvriers de l'État au chiffre de la population adulte;

2^o le rapport du nombre des ouvriers émigrants et immigrants au total de la population;

3^o le rapport du chiffre de la production totale nette du pays à celui de la population adulte;

4^o le rapport du chiffre du commerce spécial à la valeur de la production nette totale.

Mais ce système n'était pas applicable dans les circonstances actuelles, pour des raisons pratiques : la situation commerciale et monétaire ne permettait pas les évaluations avec sécurité. Ce système est donc réservé pour l'avenir — avec les compléments que de nouvelles études comporteront. En conclusion, la commission se contentait des critères utilisés par le comité d'organisation de la Conférence de Washington, mais en les améliorant et les mettant à jour¹.

La commission n'avait qu'à déterminer les critères; elle n'avait pas à dresser la liste des huit États d'après ces critères. Ce fut l'affaire du Conseil de la Société des Nations, qui, sur le rapport du vicomte Ishii, l'établit de la manière suivante : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la France, la Grande-Bretagne, l'Inde, l'Italie et le Japon.

Cette liste présentait des différences importantes avec la première : d'une part, les États-Unis en étaient exclus comme ne faisant pas partie de l'Organisation; d'autre part, le Canada et l'Inde y figuraient, tandis que la Suisse en était rayée.

C'est dans ces conditions que la Conférence de 1922 aborda l'élection pour le renouvellement du Conseil. Les délégués gouvernementaux autres que ceux des huit États privilégiés choisirent le Chili (au lieu de l'Argentine), l'Espagne, la Finlande (au lieu du Canada qui était passé dans la catégorie des huit États privilégiés) et la Pologne, de sorte que la Suisse fut éliminée définitivement — ce qui ne laissa pas de provoquer bien des regrets. On trouvait généralement qu'il y avait un grand intérêt pour l'Organisation à avoir au Conseil un délégué de l'État sur le territoire duquel siégeaient le Bureau et la Conférence.

Le Danemark avait été désigné à Washington pour occuper provisoirement le siège qui était réservé aux États-Unis, qu'on avait alors l'espoir de rallier. Il fut, naturellement, privé de ce siège, la place des États-Unis n'étant plus réservée.

1. Voir *Société des Nations, Rapport de la commission chargée de rechercher les critères à adopter en vue de la désignation des huit États ayant l'importance industrielle la plus considérable*, Genève, 31 mars 1922 (C. 410, 1922, V).

II. — Les employeurs et les ouvriers.

On sait que les représentants des employeurs et ceux des ouvriers sont élus, au nombre de six pour chaque groupe, par les délégués patrons et ouvriers à la Conférence.

Il en résulte une double différence entre ces membres et les membres représentant les gouvernements. Ces derniers ne reçoivent pas de la Conférence un mandat personnel : c'est leur État qui est désigné — soit par la liste des États privilégiés, soit par l'élection. Par conséquent, le gouvernement de cet État peut, à chaque session, se faire représenter par une personne différente. Les gouvernements britannique et canadien ne se sont pas fait faute d'user de cette faculté.

Les membres non gouvernementaux, au contraire, tiennent leur mandat des délégués à la Conférence qui les ont élus. Aucune condition n'est exigée. Ainsi, on a vu élire des membres qui n'étaient pas ou n'étaient plus délégués à la Conférence. De même, la nationalité est indifférente, et l'on voit l'Angleterre, la France, à certains moments, l'Italie, avoir au sein du Conseil trois délégués : un gouvernemental, un patron et un ouvrier. Mais le mandat est *personnel* ; il n'y a pas de représentation d'une association professionnelle ; il y a la représentation du groupe patronal ou du groupe ouvrier existant à une conférence donnée.

D'autre part, le mandat a une durée de trois ans. De même donc que les quatre États élus par les délégués gouvernementaux conservent leur siège trois ans, de même les patrons et les ouvriers ont le droit de siéger au Conseil pendant trois ans, quelle que soit la destinée des associations avec l'accord desquelles ils avaient été désignés par leur gouvernement.

Enfin, tandis que les frais de voyage et de séjour des délégués gouvernementaux sont à la charge de leur État (art. 399), les frais des membres patrons et ouvriers du Conseil sont supportés par le budget du Bureau.

III. — La réforme de la constitution du Conseil.

A chacune de ses sessions, la Conférence était saisie des réclamations des États extra-européens au sujet de la composition du Conseil. A Washington déjà, au cours des dernières séances, des reproches extrêmement vifs avaient été exprimés. On constatait avec amertume que sur vingt-quatre membres du Conseil, il y en avait vingt européens, et que parmi les membres nommés par les gouvernements, il n'y en avait que trois extra-européens sur douze.

La troisième Conférence (Genève 1921) ne pouvant trancher la question des huit États privilégiés, pendante devant le Conseil de la Société des Nations, avait cherché, par des modifications au règlement des élections à satisfaire les mécontents. C'est ainsi que le Bureau avait proposé un système de roulement pour la désignation des quatre sièges soumis à élection. Mais la sous-commission nommée par cette troisième Conférence fit d'autres propositions. Elle affirma qu'il n'y avait pas moyen de satisfaire à la fois les États extra-européens et les autres qui désiraient si ardemment être représentés au Conseil sans élargir les cadres de celui-ci; c'est-à-dire sans augmenter le nombre de ses membres. Dans cette éventualité, elle proposait que quatre représentants gouvernementaux, un patron et un ouvrier fussent obligatoirement extra-européens.

La question vint pour décision définitive à la quatrième Conférence, en 1922. Le Conseil saisissait la Conférence d'une proposition d'amendement de l'article 393. Il fallait porter le nombre des membres à trente-deux. En outre, on saisissait l'occasion de la revision de l'article 393 pour se débarrasser de la liste malencontreuse des « huit États ayant l'importance industrielle la plus considérable. » Après de copieux débats, on en revenait à désigner nommément les États privilégiés, mais on les réduisait à six, y compris les États-Unis, ce qui laissait plus de sièges à l'élection.

Cette formule fut approuvée par la Commission des Réformes constitutionnelles de la Conférence et présentée à celle-ci. Mais elle y rencontra l'opposition obstinée des deux nouveaux venus parmi les États privilégiés, l'Inde et le Canada.

Après une discussion animée à la Conférence, et pour maintenir l'accord général sur la réforme, on finit par conserver la formule des huit états « ayant l'importance industrielle la plus considérable¹. »

Mais la composition du Conseil devait être modifiée de la façon suivante : il devait comprendre trente-deux membres, dont seize représentant les gouvernements, huit les patrons et huit les ouvriers. Sur les seize personnes représentant les gouvernements, huit doivent être nommées par les membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et huit par les membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence à l'exclusion des privilégiés. Sur les seize membres représentés, six doivent être des États extra-européens.

Quant aux patrons et aux ouvriers, ils restent élus par les délégués patrons et ouvriers à la Conférence. Leur nombre dans le projet adopté est porté à huit, et deux des patrons et deux des ouvriers doivent être extra-européens.

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 4^e session, Genève, 1922, I, p. 244 et suiv.

Au reste, l'article nouveau reproduit toutes les dispositions de l'ancien texte; par le fait même, la Conférence a confirmé les dispositions actuelles du règlement au sujet des membres-adjoints et des suppléants dont nous parlerons plus loin.

La proposition d'amendement de l'article 393 a été adoptée par 82 voix contre 2 et 6 abstentions, ce qui dépasse notablement la majorité des deux tiers requise par l'article 422.

Nous avons vu que pour qu'elle soit exécutoire, il faut maintenant qu'elle soit ratifiée par *tous* les États dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations (au nombre de dix aujourd'hui) et par les trois quarts des membres (de l'Organisation), soit par quarante-deux États.

Nous avons indiqué plus haut avec quelle lenteur les ratifications sont présentées.

Deux procédures sont en vigueur pour cette ratification. Il y a des États qui notifient purement et simplement leur ratification de l'amendement au secrétaire général de la Société des Nations. D'autres, dont la France, veulent que l'amendement fasse l'objet d'un protocole, signé par des plénipotentiaires, qui reste ouvert à tous les membres, et que les divers gouvernements ratifient. Le secrétaire général a signalé aux membres que la ratification du protocole valait la ratification du texte voté par la Conférence du Travail.

IV. — Les membres-adjoints et les suppléants.

Le paragraphe 5 de l'article 393 dispose notamment que « la manière de pourvoir aux sièges vacants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil sous réserve de l'approbation de la conférence. »

C'est en vertu de cet article que le règlement du Conseil a institué des membres-adjoints et des suppléants.

La raison de ces dispositions est que l'on voulait, autant que possible, donner satisfaction aux États qui désiraient être représentés au Conseil. Il est arrivé parfois que des États ayant un siège au Conseil ne s'y faisaient point représenter, alors que beaucoup d'autres États — les élections à la Conférence en font foi — attachaient beaucoup d'importance à participer aux travaux.

D'autre part, il avait, dès le début, été permis aux patrons et aux ouvriers absents de se faire « suppléer, » par des personnes, soit choisies personnellement par le titulaire, soit désignées par le groupe.

Après des discussions qui ne furent pas sans difficultés, on a adopté le système suivant, qui est écrit aux articles 3 et 4 du règlement du Conseil.

On appelle *membre-adjoint*, un membre désigné de la façon qui

va être indiquée, et qui a le droit d'assister aux séances du Conseil et d'y prendre la parole avec l'autorisation du président, demandée par écrit. Il n'y a pas droit de vote.

Le membre-adjoint d'un délégué gouvernemental doit être nécessairement d'une autre nationalité, sans quoi un État pourrait indûment augmenter sa représentation au sein du Conseil. Le membre-adjoint est désigné soit directement par le gouvernement du titulaire, soit par celui-ci, s'il est autorisé par son gouvernement.

C'est ainsi que le Chili a désigné un membre-adjoint Cubain, la Belgique un Danois, la Pologne un Tchécoslovaque, la Finlande un Norvégien.

Pour les délégués non gouvernementaux, le mode de désignation est différent, parce qu'on n'a plus à tenir compte de la nationalité. Aussi le règlement autorise le groupe patronal et le groupe ouvrier à nommer chacun six membres-adjoints, en laissant à la libre décision de chaque groupe le mode de désignation. On a soin cependant d'ajouter que les frais de voyage de trois d'entre eux seulement pour chaque groupe seront à la charge du budget du Bureau.

Mais à côté des membres-adjoints il y a, et il y a toujours eu des *suppléants*. On appelle ainsi des personnes désignées pour prendre la place du titulaire en cas d'absence ou d'empêchement. Le suppléant peut accompagner le titulaire aux séances du Conseil, mais tant que celui-ci est présent, il n'a pas le droit de prendre la parole. En l'absence du titulaire, au contraire, il exerce tous les droits de celui-ci, y compris le droit de vote.

D'autre part, en l'absence du titulaire et de son suppléant, le membre-adjoint exerce à son tour tous les droits du titulaire.

En ce qui concerne la désignation, le suppléant d'un délégué gouvernemental est nommé par son gouvernement, et il est généralement de même nationalité. Pour le groupe patronal et le groupe ouvrier, la désignation de suppléants est laissée à la libre décision de chaque groupe. C'est ainsi qu'il y a des patrons et des ouvriers, délégués titulaires, qui sont autorisés par leur groupe à désigner personnellement leurs suppléants.

Membres-adjoints et suppléants doivent remettre leurs pouvoirs au président sous la forme d'un document écrit.

Ces dispositions ne règlent pas le cas de vacances par suite du décès ou de la démission d'un membre du Conseil. S'il s'agit d'un représentant d'un gouvernement, il est tout naturel que c'est ce gouvernement qui désignera le nouveau titulaire. S'il s'agit d'un délégué non-gouvernemental, le mode de remplacement est laissé au groupe intéressé. On remarquera ici que le groupe en question agit par délégation de l'ensemble des délégués patrons ou ouvriers à la Conférence et cela se comprend, ces délégués sont dispersés après la clôture de la session de la Conférence. Ceux de la Confé-

rence suivante ne sont plus les mêmes. Il est donc logique que les vacances soient remplies par ceux qui ont reçu mandat de représenter leur groupe au Conseil.

§ 2. — ATTRIBUTIONS DU CONSEIL.

I. — Attributions à l'égard des États membres.

Le traité donne au Conseil un certain nombre de pouvoirs qui affectent la souveraineté des États membres.

1° C'est d'abord ce « droit de regard » constitué par le rapport annuel exigé des membres qui ont ratifié des conventions. Nous avons vu que le Conseil détermine la forme dans laquelle ce rapport doit être rédigé et les précisions qu'il doit contenir.

En vertu de l'article 408, le Conseil a arrêté des formulaires pour la rédaction des rapports, d'après chaque projet de convention voté par les conférences successives. Ces formulaires sont communiqués aux membres au fur et à mesure qu'ils ratifient les conventions.

Pendant les trois premières années après la ratification des conventions de Washington, ces rapports étaient peu nombreux, et le directeur les publiait *in extenso* dans son rapport à la Conférence. En 1924, il s'est attaché à en faire, comme le veut l'article 408, un résumé comparatif, qui suit les formulaires, c'est-à-dire les dispositions des conventions. Cette partie du rapport, « qui a ainsi un caractère officiel, on pourrait presque dire un caractère diplomatique », comme l'écrit M. Albert Thomas, a une importance qui n'échappera à personne.

« L'objet du résumé officiel prévu par le traité de paix, dit-il encore, est de permettre aux États qui ont ratifié une convention, de juger de la manière dont elle est appliquée par les autres parties contractantes. La partie XIII du traité de Versailles a introduit un certain nombre d'innovations dans la procédure de ratification et d'application des conventions, mais aucune ne présente plus d'intérêt et d'importance que cette disposition de l'article 408¹. » Aussi, les cinquante-cinq pages de petit texte qui contiennent ce résumé dans le dernier rapport du directeur sont, comme document, extrêmement intéressantes².

2° En matière de *sanctions*, le rôle du Conseil est capital.

C'est lui qui a le droit d'apprécier si la *réclamation* adressée par une association professionnelle doit être officiellement transmise au

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 6^e session 1924, p. 1042.

2. *Ibid.*, p. 1043 à 1098.

gouvernement mis en cause, et si la réponse de celui-ci est « satisfaisante » (art. 409 et 410).

Quand il y a *plainte*, c'est le Conseil qui décide s'il y a lieu de suivre la procédure conciliante du cas de réclamation ou s'il faut recourir à une commission d'enquête. Bien plus, il peut, d'office, instituer cette commission s'il le juge à propos (art. 411). Il a le droit de vérifier les titres des trois personnes portées par chaque État sur la liste des enquêteurs éventuels en matière de sanctions. Nous avons déjà fait allusion aux discussions qui ont eu lieu, au sein du Conseil sur le point de savoir ce qu'il fallait entendre par « personnes indépendantes » des ouvriers et des patrons (art. 412).

C'est encore le Conseil qui doit demander au secrétaire général de la Société des Nations de constituer une nouvelle commission d'enquête, quand l'État en faute déclare s'amender pour mettre fin à la procédure (art. 420).

Dans toutes ces circonstances, on aperçoit la gravité des décisions dont le Conseil assume la responsabilité. Il est à la fois à certains égards, juge d'instruction, chambre du conseil et même juge au sens de nos codes de procédure.

II. — Attributions à l'égard de la Conférence.

1^o Nous avons mainte fois signalé la disposition de l'article 400 qui charge le Conseil d'établir l'ordre du jour des sessions de la Conférence. Il a le devoir d'examiner « toutes propositions faites par le gouvernement d'un des membres ou par toute autre organisation professionnelle la plus représentative soit des employeurs, soit des travailleurs. »

Le texte de l'article 400 n'est certainement pas limitatif. En fait, beaucoup de questions sont proposées par les membres du Conseil, même en leur nom personnel.

La décision du Conseil, en matière d'ordre du jour de la Conférence, est définitive, en ce sens que quand le Conseil a décidé d'inscrire une question à l'ordre du jour, il ne peut plus la retirer lui-même. En effet, l'article 402 institue le seul mode prévu de radiation d'une question à l'ordre du jour : il faut la contestation d'un État et un vote de la Conférence. C'est en ce sens que le Conseil a interprété l'article 402 quand il s'est agi de la compétence en matière agricole.

Comme c'est toujours une question importante que la mise d'un objet à l'ordre du jour de la Conférence, l'article 7, paragraphe 4 du règlement du Conseil porte que quand une proposition lui est présentée à ce sujet, elle ne peut être examinée immédiatement mais doit être reportée à la session suivante, à moins que le Conseil soit unanime pour l'examiner sans délai.

2^o Depuis que l'usage s'est établi de nommer à peu près tous les membres du Conseil d'administration, membres de la commission de proposition de la Conférence, il exerce sur celle-ci une action des plus profondes, puisqu'il règle la marche de ses travaux. Naturellement, il n'y a là rien d'obligatoire, et une Conférence pourrait parfaitement choisir autrement les membres de sa commission de proposition. Mais l'avantage pratique d'avoir, au sein de l'assemblée, un organe qui représente la continuité des efforts et la tradition fera difficilement abandonner cette mesure.

III. — Attributions du Conseil au sujet de son propre fonctionnement.

L'article 393, paragraphe 6, se contente de dire que le Conseil élit son président et établit son règlement, qu'il fixe lui-même les époques de ses sessions; mais qu'une session spéciale devra être tenue chaque fois que dix membres au moins du Conseil auront formulé une demande écrite à ce sujet.

Le paragraphe précédent détermine la durée du mandat : trois ans, et autorise le Conseil à régler la manière de pourvoir aux sièges vacants et autres questions de même nature.

C'est en vertu de ces textes, que le Conseil a élaboré son règlement, et comblé un certain nombre de lacunes d'organisation.

Le traité ne parle que d'un président; mais le Conseil élit tout un bureau, un président et deux vice-présidents, choisis dans les trois groupes. Ils doivent être tous trois de nationalités différentes. La durée de leur mandat est d'un an, mais il est renouvelable. Il y a eu une proposition de roulement, ou du moins de changement de nationalité; mais elle n'a pas été maintenue. On sait que le président actuel est M. Arthur Fontaine, ancien directeur du Travail de France, ancien conseiller d'État; élu pour la première fois à Washington en 1919, il a vu son mandat continuellement renouvelé. Son tact, son impartialité et sa grande expérience lui ont acquis une autorité sans égale.

On remarquera que le président du Conseil est l'un de ses membres (art. 393, § 6), tandis que le président de la conférence peut être pris en dehors des délégués. La conséquence de cette disposition est que le président du Conseil garde son droit de vote, comme les autres membres. On avait proposé, à la première session du Conseil, d'en faire un président à l'anglaise, ne votant pas, ne donnant pas son avis sur le fond des questions discutées. Mais cette idée a été abandonnée.

Le règlement du Conseil, en son article 2, énonce en détail les fonctions du président, en séance et dans l'intervalle des sessions.

Il doit notamment veiller à l'observation des dispositions de la partie XIII et à l'exécution des décisions du Conseil. « A cet effet, il jouit, dans l'intervalle des sessions, de toutes les attributions et pouvoirs que le Conseil d'administration jugera à propos de lui déléguer pour la co-signature ou le visa de certains documents, pour l'approbation préalable d'enquêtes, ou l'envoi de représentants officiels du Bureau à des réunions, conférences ou congrès. » Le directeur lui fait un rapport hebdomadaire.

C'est lui encore qui établit l'ordre du jour de chaque session d'accord avec le directeur.

Les sessions du Conseil se tiennent en principe tous les trois mois au moins (art. 11, § 1^{er}). Mais le président peut convoquer une session extraordinaire quand il veut, et il doit le faire quand six membres du même groupe le demandent. Nous avons vu aussi que dix membres peuvent provoquer la tenue d'une session spéciale.

La première session a eu lieu à Washington en novembre 1919, la deuxième à Paris en janvier 1920, la troisième à Londres en mars 1920, la quatrième à Gênes en juin 1920, depuis lors elles ont lieu en principe à Genève. Mais des gouvernements ayant invité le Conseil à tenir ses sessions sur leur territoire, il a été entendu que le Conseil se rendrait, une fois par an au plus, à cette invitation, si le gouvernement assumait les frais supplémentaires que le déplacement occasionne. C'est ainsi que le Conseil siégea à Stockholm en juillet 1921, à Rome en avril 1922, à Interlaken en juillet de la même année.

La session dure, en général, trois jours. Elle est souvent précédée, la veille ou l'avant-veille de l'ouverture, par la tenue des séances d'un commission, soit de la commission du règlement, de celle du budget, de celle du bâtiment.

Elle s'ouvre toujours par la discussion qui prend une place considérable, du rapport du directeur. Celui-ci rend compte de ce qui s'est passé depuis la session précédente, notamment donne le tableau des ratifications de conventions par les États. Il demande au Conseil de prendre les mesures arrêtées par la Conférence, le met au courant des travaux d'information et de recherches, du travail des commissions, etc. C'est à propos du rapport du directeur que la plupart des discussions les plus importantes ont lieu. Ainsi, les derniers conseils ont été occupés, à propos de la ratification de la convention de Washington sur les heures de travail, de l'attitude de l'Allemagne et de la question de la liaison de la journée de huit heures avec les réparations.

Après le rapport du directeur, viennent les résolutions à prendre pour rendre efficaces les décisions de la Conférence, l'ordre du jour de la ou des conférences futures, la constitution de commissions et la nomination de leurs membres, l'établissement du budget, les questions intéressant les relations avec la Société des Nations, etc.

Les séances ne sont pas publiques. Le Conseil statue sur l'admission de toute personne aux séances. En règle générale, on n'y admet que les membres titulaires, les membres adjoints, les suppléants et les interprètes amenés par les membres sous leur responsabilité. Comme à la Conférence, les langues officielles sont le français et l'anglais. Les membres ne parlant pas ces langues peuvent s'exprimer dans leur langue, mais leurs discours sont traduits en anglais et en français. Le directeur fait les fonctions de secrétaire du Conseil et assure les services du secrétariat pour le Conseil et ses commissions.

Il y a un compte rendu sténographique des séances, mais il n'est ni publié, ni distribué. Le procès-verbal est un résumé des débats, qui est soumis à l'approbation du Conseil à la session suivante, et qui n'est distribué en dehors des membres qu'aux gouvernements et aux services institués pour les relations avec la Société des Nations. En outre, un communiqué sommaire est envoyé à la presse immédiatement après chaque séance (art. 8).

Les votes ont lieu à mains levées, sauf quand le scrutin secret est demandé par dix membres (art. 9). Le quorum est de quinze membres (art. 10).

Le comité du budget, composé aujourd'hui de sept membres, s'occupe de toutes les questions financières. Son avis est nécessaire avant le vote de toute proposition entraînant des dépenses (art. 13).

IV. — Attributions du Conseil à l'égard du Bureau international du Travail.

D'après l'article 398, le Bureau international du Travail est placé *sous la direction* du Conseil d'administration. L'expression anglaise est *under the control* et l'on sait que ce mot ne peut dire seulement *sous la surveillance* mais bien *sous la direction*. L'expression anglaise pour Conseil d'administration est d'ailleurs *Governing Body*. Il a donc en principe la haute main sur tout ce qui se fait et se passe au Bureau international du Travail.

1. C'est en vertu de ce pouvoir étendu que le Conseil arrête le *budget* du bureau.

L'article 399 est le seul du traité qui dispose au sujet des frais du Bureau. Après avoir stipulé que chaque gouvernement paie les frais de voyage et de séjour de ses délégués, il ajoute, paragraphe 2 : « Tous autres frais du Bureau international du Travail, des sessions de la Conférence et de celles du Conseil d'administration seront remboursés au directeur par le secrétaire général de la Société des Nations, sur le budget général de la Société. » Et le paragraphe suivant rend le directeur responsable vis-à-vis du secrétaire général de l'emploi de tous fonds à lui versés.

Il semblerait donc, à première vue :

1^o Que ce soit au directeur à faire l'avance des fonds nécessaires au Bureau pour en être ensuite *remboursé*.

Cette interprétation, basée uniquement sur le texte français, ne serait pas soutenable, le directeur n'ayant pas de sources de recettes. Le texte anglais, d'ailleurs, porte : « All the other expenses... shall be paid to the director. »

2^o Qu'il n'y ait aucune limitation aux dépenses du Bureau : la Société des Nations lui devrait, purement et simplement, tous ses frais, tous les frais qu'il lui plairait de faire.

Interprétation peu raisonnable, et qui n'a pas été admise par la Société des Nations. Il est clair que, fournissant les fonds sur son budget général, elle a le droit d'examiner l'emploi qui en est fait, de limiter d'après ses propres ressources, le montant des dépenses, de se faire rendre des comptes. Mais, d'autre part, le traité met à la charge du Bureau une série de tâches qui impliquent des frais : la Société des Nations ne pourrait, sans manquer à ses propres obligations, mettre le Bureau hors d'état de remplir les siennes.

Aucun article ne donne explicitement au Conseil le droit de dresser le budget du Bureau. On pourrait déduire des termes de l'article 399, que ce devrait être au directeur à l'établir et à prendre la responsabilité de toute la gestion financière, puisqu'il est seul comptable vis-à-vis du secrétaire général.

Mais ce système conduirait à des conflits continuels entre le Conseil et le directeur. En vertu de l'article 394, en effet, le directeur reçoit les instructions du Conseil et est responsable vis-à-vis de lui. Les « instructions » imposent des dépenses, et il est donc rationnel que le corps qui les donne, règle également les dépenses. C'est ce qui a été établi dès le début.

Ce qu'il y a de plus clair dans l'article 399, c'est que le budget du Bureau fait partie du budget général de la Société des Nations.

Comme le Bureau international du Travail existait avant la Société des Nations, il y eut une série d'étapes avant d'arriver à une situation définitive; période transitoire pendant laquelle l'article 399, on peut le dire, fut appliqué à la lettre.

Le 28 novembre 1919 à Washington, le Conseil d'administration dressa un budget provisoire de 10 000 £ jusqu'au 31 mars 1920, et cette somme fut mise à la disposition du directeur par le secrétaire de la Société des Nations.

A sa deuxième session, en janvier 1920, le Conseil prévoit au budget 250 000 £ jusqu'au 31 mars 1921. Le secrétaire de la Société des Nations verse les fonds et les inscrit au budget général de la Société des Nations.

Mais le Conseil de la Société des Nations ayant désormais établi

son budget d'après l'année civile, il a fallu ajuster le budget du bureau à cette disposition et demander une avance de 162 500 £.

Le budget de la Société des Nations fit l'objet d'un rapport de M. Quiñones de Leon à la session du Conseil de la Société à Saint-Sébastien, et adopté le 5 août 1920. Il déclarait que le Conseil ni le secrétaire de la Société des Nations ne pouvaient avoir de contrôle sur les *décisions* du Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou sur le total proposé pour son budget.

L'Assemblée de la Société des Nations de novembre 1920 avait à voter pour la première fois le budget de la Société des Nations. Le Conseil de la Société des Nations réuni à Bruxelles en octobre 1920 demanda au Conseil d'administration du Bureau international du Travail de fixer le chiffre global de son budget pour 1921. L'assemblée le vota, mais demanda le détail pour l'année suivante « afin de lui permettre d'exercer un contrôle effectif. »

Le projet de budget est donc établi par le Conseil d'administration dans sa seconde session de l'année, soit en mars ou avril, incorporé dans le budget d'ensemble de la Société des Nations et voté par l'assemblée de celle-ci.

L'Assemblée a, en principe, sur ce chapitre de son budget comme sur les autres, le droit d'examen, d'amendement et de contrôle.

Mais la situation est étrange et donne lieu à des difficultés :

1^o A cause de la Conférence du Travail, qui ne vote pas le budget, et qui peut imposer des dépenses;

2^o A cause de l'absence de tout membre du Bureau international du Travail ou de son Conseil à l'Assemblée de la Société des Nations.

Aussi dès sa session de 1921, l'Assemblée décidait que sa quatrième commission, qui avait à s'occuper des questions budgétaires, pourrait recevoir un représentant du Bureau international du Travail au moment où l'on discuterait son budget.

En ce qui concerne le contrôle des recettes et des dépenses, une commission d'experts comptables est chargée de s'assurer de la régularité des écritures.

Enfin, l'Assemblée de 1921 ayant institué une commission de contrôle de 3 à 5 membres choisis par le Conseil de la Société des Nations, cette commission « contrôle » également le budget du Bureau international du Travail. Mais des représentants du Conseil d'administration du Bureau international du Travail peuvent être entendus par elle ainsi que le directeur ou le directeur adjoint.

Les *recettes* de ce budget sont constituées essentiellement des contributions des États. Nouvelle source de difficultés qui sont communes d'ailleurs à la Société des Nations et au Bureau international du Travail. Un diplomate éminent a dit un jour que si la Société des Nations doit périr, elle périra faute d'argent, comme un commerçant qui fait faillite. Le fait est que les États sont loin de payer régulière-

ment leurs contributions, et il ne semble pas qu'ils soient disposés à le faire : en effet, la proportion des contributions versées en 1923 n'est que de 62 p. 0/0 de celles qui étaient dues pour cette année, contre 64 1/2 p. 0/0 en 1922.

Au 31 mars 1924, neuf États n'avaient versé aucune partie de leur contribution pour 1923 : Bolivie, Chine, Colombie, Costa-Rica, Honduras, Libéria, Nicaragua, Panama, Pérou, quatre États n'avaient rien payé de leurs contributions de 1921 à 1922 (Argentine, Costa-Rica, Honduras, Nicaragua) — mais on sait que l'Argentine en revenant à la Société des Nations a promis de payer ses cotisations en retard.

L'Allemagne a une position à part : elle n'est pas membre de la Société des Nations. Sa quote-part avait été fixée à 297 268 francs-or pour 1922, et à 343 750 francs-or pour 1923. Sur ce total de 641 018 francs-or, l'Allemagne avait versé 18 145 francs-or en avril 1923 et 4 936 francs-or en avril 1924.

Le Bureau international du Travail, pas plus que la Société des Nations n'a de moyens de coercition envers les États défaillants. On avait pensé, à un moment donné, à priver du droit de vote les délégués de ces États à la Conférence. Mais on a reconnu que le traité ne permettait pas cette sanction.

L'assiette de ces recettes ne dépend pas plus du Bureau et de son Conseil que leur recouvrement et leur répartition. Au début la Société des Nations avait adopté provisoirement le règlement de l'Union postale universelle pour déterminer la part de chaque État dans les charges totales de la Société des Nations. Mais l'Assemblée de 1922 adopta un autre barème, plus équitable, élevant notamment la quote-part des grands États.

La part qui revient au Bureau international du Travail sur les recettes est déterminée souverainement par l'Assemblée.

Mais la situation du Bureau est rendue singulièrement plus précaire que celle du secrétariat de la Société des Nations par le fait que son budget est beaucoup moins compressible. Il est arrivé en 1922, que, brusquement, on a intimé l'ordre au Conseil du Bureau international du Travail de faire de très importantes économies. Il est parvenu, grâce à la bonne volonté du directeur, à réduire son budget de presque un tiers. Mais c'est un tour de force qui ne pourrait être renouvelé. Le Bureau, en effet, a des tâches définies, imposées par le traité et déterminées par la Conférence et le Conseil d'administration. « Le secrétariat de la Société des Nations au contraire prévoit, dans son budget, les dépenses d'un grand nombre de commissions spéciales qui ont auprès d'elles un personnel temporaire. » Une économie est-elle exigée, on s'abstient de réunir aussi fréquemment certaines commissions. Mais il n'en est pas de même au Bureau international du Travail. Son personnel est presque entièrement permanent,

recruté par des contrats qui obligent le Bureau à payer des traitements régulièrement tous les mois.

Aussi, il est admis aujourd'hui que la Société des Nations est tenue de fournir au Bureau international du Travail le montant total des crédits inscrits au budget voté par son Assemblée.

Mais les difficultés de trésorerie qui se sont présentées en 1922 pourraient bien reparaître. On ne les a surmontées que parce que le Conseil a pratiqué une politique d'économie stricte et qu'il a obtenu de la Société des Nations certaines mesures, comme la constitution d'un fonds de réserve, qui sont destinées à parer aux défaillances passées.

Nous étudierons plus loin, les divers chapitres du budget du Bureau. Notons seulement ici le rôle du Conseil dans la procédure du budget. C'est le directeur qui lui présente, au début de chaque année, un projet de budget. Soumis au Conseil à sa session d'avril, il est examiné par le comité du budget — composé de sept membres, deux de chaque groupe, plus le président. Le Conseil discute et vote article par article. C'est ce projet modifié qui est transmis au secrétaire général de la Société des Nations qui le soumet à la commission de contrôle. Celle-ci fait rapport à l'Assemblée, mais ne peut de sa propre initiative, apporter des changements au projet du budget : elle ne fait que des propositions à l'Assemblée. Celle-ci fait examiner le budget par sa quatrième commission et vote finalement. Enfin, les comptes des exercices précédents sont examinés par le contrôleur de la Société des Nations (aujourd'hui un Italien) qui soumet son rapport à la commission de contrôle et à l'Assemblée.

Dans ces limites, le budget du Bureau international du Travail jouit d'une grande *autonomie* et fait partie *intégrante* de la Société des Nations.

Il est bon de dire que le contrôle est beaucoup plus strict et plus sévère que dans beaucoup d'administrations nationales¹.

2. Si les attributions du Conseil en matière financière sont capitales, en ce sens qu'elles lui permettent de limiter et de diriger l'action du Bureau, elles ne sont pas les seules.

Le fonctionnement du Bureau tout entier lui est subordonné.

Tout d'abord, il nomme le directeur (art 395). A sa session de Washington, en novembre 1919, le Conseil avait nommé provisoirement M. Albert Thomas. La nomination définitive eut lieu à Paris en janvier 1920. M. Thomas recueillit l'unanimité des suffrages.

Le mandat n'a pas de durée limitée; il n'est pas renouvelé, même après le renouvellement du Conseil. Celui-ci est censé fonctionner sans interruption. Mais, par contre, le Conseil peut, en tout temps, révoquer le directeur.

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 6^e session, Genève, 1924. Rapport du Directeur, II, p. 714 et suiv.

S'il n'a pas le droit de nommer les autres membres du personnel il ne se fait pas faute de « donner des instructions » au directeur à ce sujet. C'est ainsi que la question du nombre de fonctionnaires appartenant aux diverses nationalités a été souvent agitée aux sessions du Conseil, de même que les questions de traitements et de contrats, qui lui sont soumises par le directeur.

3. C'est naturellement au Conseil qu'il incombe de déterminer l'objet et l'étendue de l'activité du Bureau, — par conséquent d'y tracer les limites.

Des débats se sont élevés à ce sujet au sein du Conseil.

Prenant les termes de l'article 396 dans le sens le plus restrictif, les membres du Conseil représentant les employeurs auraient voulu voir le Bureau se confiner dans les besognes d'information et de documentation. Ils avaient peine à admettre que le Bureau et son directeur pussent prendre certaines initiatives relatives au fond même du but de l'Organisation internationale du travail. C'est ainsi qu'ils ne reconnaissaient point au directeur le droit de rappeler aux gouvernements leurs devoirs et obligations inscrits dans le traité.

M. Albert Thomas a combattu victorieusement cette manière de voir. Non seulement, le paragraphe final de l'article 396 montre que les paragraphes précédents du même article ne doivent pas être interprétés limitativement, mais l'article 387 a investi le Bureau, — comme une partie de l'Organisation (voir art. 388.) du droit de « travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule. »

C'est en vertu de ces principes que le Conseil, à maintes reprises, a approuvé les démarches faites par le directeur pour obtenir des gouvernements la ratification des conventions.

Il n'y a peut-être pas d'exemple plus intéressant de l'intervention du Bureau auprès d'un gouvernement en matière de protection légale générale, que celle qui eût lieu auprès de la Perse en 1920-1921. Saisi de plusieurs communications, relatives aux conditions effroyables et vraiment douloureuses auxquelles sont soumis les enfants employés au tissage des tapis à Kerman en Perse, le directeur, approuvé par le Conseil, fit des démarches directes auprès du gouvernement pour lui demander de prendre des mesures que le simple sentiment d'humanité imposait. Des propositions précises de réglementation lui étaient suggérées¹. L'année suivante, le directeur pouvait annoncer que, par l'intermédiaire du délégué de la Perse à l'Assemblée de la Société des Nations, les mesures proposées avaient été prises par les autorités locales de Kerman sur l'invitation du gouvernement persan. Le directeur pouvait ainsi constater que « c'est seulement en faisant appel au sentiment de sympathie humaine qui

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 3^e session, 1921, t. II, p. 1069.

avait été à l'origine même du mouvement de législation internationale du travail¹ « que l'on avait obtenu un résultat tangible et efficace. Ainsi l'article 23 du pacte combiné avec l'article 387 sur le but de l'Organisation ne reste pas lettre morte. Constatons que cette intervention « amicale » qui n'a rien d'une immixtion impérative est faite par le Bureau, avec l'approbation du Conseil, en vertu de sa mission générale, même vis-à-vis d'un État qui n'a point ratifié de convention.

4. C'est surtout à propos des *enquêtes* entreprises par le Bureau que des discussions se sont élevées.

S'il n'y en eut guère au sujet de la première enquête, ordonnée par le Conseil dès janvier 1920, « sur les conditions de travail dans la Russie des Soviets » ni même au sujet de la seconde, faite à la demande du gouvernement hongrois lui-même, sur la liberté syndicale en Hongrie, il y en eut de fort vives et fort longues au sujet de l'enquête sur la production.

Elle devait pourtant son origine à une proposition patronale, nous l'avons déjà dit. — A la session de Gênes, en juin 1920, M. Pirelli, représentant patronal italien proposa « de confier au Bureau le soin de faire une enquête sur la production industrielle dans les différents pays du monde, considérée dans ses rapports avec les conditions du travail et le coût de la vie. » Dans la pensée de ses auteurs, il s'agissait d'examiner si le déficit de la production, cause essentielle du renchérissement de la vie, n'était pas dû à la journée de huit heures, à l'opposition des ouvriers aux systèmes de rémunération à la production, etc. Sur les observations des délégués ouvriers et notamment de M. Jouhaux, le Conseil se prononça en faveur d'une enquête non limitée, qui examinerait tous les facteurs qui peuvent intervenir dans la production. — La proposition fut votée à l'unanimité².

Mais, une fois le plan de l'enquête établi et les questionnaires rédigés, les représentants des patrons n'eurent plus d'autre préoccupation que de l'empêcher d'aboutir. M. Robert Pinot soutint notamment que le Conseil et le Bureau ne pouvaient instituer que les enquêtes prévues nommément par le traité, et qui sont de deux catégories :

1^o Les « enquêtes spéciales prescrites par la Conférence » visées au paragraphe premier de l'article 396;

2^o Les enquêtes dont il s'agit aux articles 411 et suivants à propos des sanctions à prendre contre les gouvernements faisant l'objet d'une plainte.

Cette construction arbitraire du terme « enquête » en terme technique n'a pas été accueillie par le Conseil. Il suffit, en effet, de se rappeler que le Bureau a le devoir de recueillir « toutes informations

1. Voir *Conférence internationale du Travail*, 4^e session, 1922, t. II, p. 823.

2. 4^e session du Conseil, Gênes, juin 1920. Voir *Mémoire introductif de l'enquête*.

concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail » pour justifier l'enquête sur la production¹.

Les employeurs ont eu beau interdire à leurs confrères de répondre aux questionnaires parce que « l'enquête constituait la plus grande indiscretion d'ordre économique que l'on pût connaître » elle a cependant été menée à terme et forme une mine inépuisable de renseignements précieux.

Naturellement, les circonstances de temps, de lieu, de milieu social, les circonstances politiques aussi apportent bien des limitations aux investigations que le Bureau peut entreprendre. C'est ainsi qu'une enquête ayant pour objet les conditions du travail dans le bassin de la Ruhr, en 1920 et une autre sur les conditions du travail et la production dans la Haute-Silésie n'avaient pour but que de mettre en lumière une situation momentanée. Les adversaires eux-mêmes du Bureau ne peuvent s'empêcher de constater que ces enquêtes ont été conduites avec impartialité et ont fourni des renseignements utiles.

Parmi ces limitations forcées des enquêtes, il y a lieu de rappeler que l'autorisation du gouvernement sur le territoire duquel l'enquête doit être effectuée est la première condition. Nous avons vu que le gouvernement hongrois avait provoqué lui-même une enquête sur la liberté syndicale en Hongrie.

Mais, le cas inverse s'est présenté : l'enquête en Russie était en voie de préparation quand on fut informé que le gouvernement soviétique russe lui interdisait l'accès de son territoire.

En 1921, M. Largo Caballero saisit le Conseil d'une réclamation contre le gouvernement espagnol, soutenant que la liberté syndicale n'existait pas en Espagne, et demandant au Conseil d'y ordonner une enquête. Le gouvernement espagnol, s'y opposa par la raison qu'il s'agissait d'une affaire intérieure de l'État, qui ne pouvait être soumise au jugement d'un organisme international².

5. *Les commissions.* C'est le Conseil qui nomme les commissaires qui assistent le Bureau dans son travail.

On distingue : les commissions *permanentes*, telle que la commission internationale de l'émigration, qui se réunit en 1921 ; la commission paritaire maritime, constituée à la suite de la Conférence de Gênes, et dont le président est le président du Conseil d'administration ; la commission mixte agricole, où le Conseil ne nomme que les membres qui le représentent, les autres étant désignés par l'Institut international d'agriculture de Rome.

1. Voir 11^e session du Conseil, 17 janvier 1922. *Bulletin officiel du Bureau international du Travail*, 15 février 1922, p. 95.

2. Voir 6^e session du Conseil, Gênes. janvier 1921 *Ibid.*, 16 février 1921, p. 243, 246.

Il y a ensuite des commissions *consultatives* techniques destinées à assister spécialement les services techniques du Bureau : telle la commission consultative d'hygiène industrielle.

Quand le besoin s'en fait sentir, le Conseil est appelé à nommer des commissions spéciales temporaires : telle la consultation d'experts en matière d'assurances sociales, celle pour les questions intéressant les mutilés.

En outre, nous avons vu que le Conseil nomme en son sein une commission du budget ou des finances, et une commission de règlement. Depuis qu'il s'agit de construire un nouvel immeuble au Bureau international du Travail, la commission du budget a constitué une sous-commission du bâtiment, qui fait rapport au Conseil à chacune de ses sessions.

V. — Autres attributions du Conseil.

1^o *Assesseurs techniques à la Cour de Justice internationale.*

L'article 26 du statut de la Cour permanente de Justice internationale, arrêté par l'Assemblée de la Société des Nations le 13 décembre 1920, détermine la composition de la chambre de la Cour appelée à juger dans les affaires concernant le travail et spécialement pour les affaires visées à la partie XIII du traité de paix.

La Cour constitue pour chaque période de trois années une chambre spéciale, composée de cinq juges « désignés en tenant compte des mêmes conditions que celles recommandées pour l'élection des juges de la Cour eux-mêmes, » c'est-à-dire de façon à assurer « dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde. »

Des dispositions sont prises pour qu'il y ait toujours le nombre de juges nécessaires. Dans tous les cas, ils sont assistés « de quatre assesseurs techniques siégeant à leurs côtés avec voix consultative et assurant une juste représentation des intérêts en cause. »

« Les assesseurs techniques sont choisis dans chaque cas spécial sur une liste « d'assesseurs pour litige du travail » composée de noms présentés à raison de deux par chaque membre de la Société des Nations et d'un nombre égal présenté par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Le Conseil désignera par moitié des représentants des travailleurs et par moitié des représentants des patrons pris sur la liste prévue à l'article 412 du traité de paix. »

Ainsi la liste constituée pour fournir des enquêteurs éventuels en matière de sanctions, est celle sur laquelle la Cour désigne les assesseurs patrons et ouvriers dont elle peut avoir besoin. On remarquera que les personnes « indépendantes » désignées par les gouvernements

sur cette liste ne sont pas des assesseurs éventuels, mais les gouvernements doivent désigner de leur côté deux personnes, parmi lesquelles il n'y a pas d'incompatibilité à ce qu'ils désignent celle de l'article 412.

Cet article 26 du statut de la Cour vise évidemment les litiges, c'est-à-dire les affaires contentieuses. En matière d'*avis consultatif* à donner, la Cour juge sans assesseurs.

Jusqu'à présent aucun litige n'a encore été formé; nous avons vu les trois avis consultatifs demandés à la Cour. Le Conseil n'a pas eu à intervenir dans la procédure. Mais, après les discours-plaidoyers de M. Albert Thomas, des débats ont eu lieu sur le rôle que le directeur pouvait assumer devant la Cour. On a proposé que le Conseil soit appelé désormais à lui donner des directives.

2^o Experts en matière de transferts des fonds des assurances sociales.

L'article 312 du traité de Versailles (section VIII, assurances sociales, de la partie X, clauses économiques) fait une obligation à l'Allemagne de « transférer à la Puissance à laquelle des territoires allemands sont cédés telle fraction des réserves accumulées par les gouvernements de l'Empire ou des États allemands, ou par des organismes publics ou privés opérant sous leur contrôle, destinées à faire face au fonctionnement dans ces territoires, de toutes assurances sociales et assurances d'État. »

Une disposition analogue existe dans les traités de Saint-Germain, de Trianon et de Neuilly.

Les conditions de ce transfert sont réglées par des conventions spéciales conclues entre l'État vaincu et le ou les États vainqueurs.

« Dans le cas où ces conventions spéciales ne seraient pas conclues, dans les trois mois de la mise en vigueur du traité, continue l'article 312, les conditions de transfert seront, dans chaque cas, soumises à une commission de cinq membres, dont un sera nommé par le gouvernement vaincu et un par l'autre gouvernement intéressé et trois seront nommés par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail parmi les ressortissants des autres États. »

Le Conseil a été appelé à faire des désignations en vertu de cet article dans quatre occasions.

L'Allemagne et la France ne sont pas arrivées à conclure la convention spéciale en question pour le transfert des fonds d'assurances sociales d'Alsace-Lorraine. Le Conseil a désigné, pour faire partie de la commission de transfert, un Suédois, un Suisse et un Italien.

Entre l'Allemagne et la Pologne, la même situation s'étant produite, le Conseil a désigné les mêmes experts.

Ensuite, quand il s'est agi de régler entre les mêmes États la

situation résultant — en ce qui concerne les assurances sociales — du rattachement à la Pologne d'une partie de la Haute-Silésie, une deuxième nomination de commission dut avoir lieu. Les mêmes experts ont été à nouveau désignés.

Puis, c'est entre l'Autriche et l'Italie qu'il a fallu aussi constituer une commission. Mais le gouvernement italien qui avait pris l'initiative de demander la création de la commission, n'a pas donné suite à l'invitation de désigner son représentant et le gouvernement autrichien n'a rien fait de son côté pour provoquer la mise en action de la commission, qui ne s'est donc pas réunie en fait.

§ 3. — LES SESSIONS DU CONSEIL.

Le Conseil a tenu en octobre 1924 sa vingt-quatrième session.

L'espace nous manque pour exposer en détail les multiples objets de ces travaux et pour caractériser les résolutions prises.

Les questions de personnes et de nationalités, par exemple pour les élections et la formation des commissions, mettent parfois au jour des rivalités ou des susceptibilités.

Des questions de principes affrontent les patrons, les ouvriers, et certains représentants gouvernementaux avec une violence qui ferait douter de la possibilité de la continuation de la collaboration. Il y a, naturellement, des partis au sein du conseil, comme au sein de la Conférence. Toutefois, il n'est que juste de dire que le contact personnel répété, en faisant mieux connaître les délégués et leurs caractères, facilite beaucoup l'entente.

La mise à exécution des résolutions de la Conférence est toujours le gros souci, où les tendances des différents groupes se manifestent le plus.

L'ordre du jour de la Conférence, au début, attirait peu d'attention. Mais à présent on peut dire qu'il est passé au premier plan des préoccupations du Conseil.

Le « contrôle » du bureau, personnel et matériel, est exercé avec minutie. M. Albert Thomas communique au Conseil tous les renseignements de nature à faciliter sa tâche et à lui faire voir tous les rouages de sa maison de verre.

Les questions de dépenses sont l'objet d'un examen comme il y en a peu. Les hommes d'affaires et d'administration qui sont au comité du budget se donnent pour tâche de montrer leur rigueur et leur sévérité.

Les sessions du Conseil se tiennent au Bureau international du Travail, dans la salle de la bibliothèque — la plus grande salle de l'immeuble provisoire et insuffisant que le Bureau occupe aujourd'hui. Dans le nouveau bâtiment, il y aura une salle spéciale du conseil de trente-deux membres.

Les sessions du Conseil ne sont pas publiques. Il a toujours été considéré qu'un travail fructueux d'administration ne peut être fait que dans l'intimité. Cependant, dans le projet de réforme de M. Oudegeest, les sessions du Conseil *in plenum* devaient être publiques et espacées de six mois, tandis qu'un comité exécutif peu nombreux assumait la tâche actuelle du Conseil. Il est possible qu'un jour, avec le Conseil de trente-deux membres titulaires, on soit amené à envisager la création d'un comité exécutif.

CHAPITRE IX

LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

§ 1^{er} — FONCTIONS DU BUREAU.

ENVISAGÉ dans son ensemble, le Bureau international du Travail est l'administration même de l'Organisation permanente du Travail. C'est le support continu de son activité. La Conférence, qui dure trois semaines par an, donne l'impulsion en exprimant la volonté des États-membres. Le Conseil qui se réunit quatre fois par an pendant trois jours, est un organe de contrôle, de surveillance et de décision aussi, mais intermittent. Le Bureau, au contraire, a une vie journalière et continue. C'est par lui que la Conférence et le Conseil agissent, ont des relations avec les États-membres, et inversement, il est l'intermédiaire désigné entre ceux-ci et l'Organisation. Aussi, c'est au Bureau seulement que l'on peut voir les divers aspects de l'institution.

A la Commission de législation internationale du Travail de Paris, la question de la création d'un bureau permanent n'a jamais fait de doute. Il était prévu, dans le projet primitif britannique, à peu près dans les mêmes termes que ceux qui sont passés dans le texte définitif du traité, et avec les mêmes caractères. Les auteurs du projet ne travaillaient pas dans le vide, d'ailleurs. Ils connaissaient l'Office international du Travail établi à Bâle par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et savaient tous les services que l'on devait attendre d'un organisme officiel, disposant de moyens infiniment supérieurs. On savait que la préparation sérieuse des conférences du travail en dépendait, et que les États étaient de plus en plus avides de renseignements de tout genre sur les législations et les règlements, de sorte que le centre d'information prenait une valeur capitale.

La commission de Paris adopta, sans grands débats, dans ses séances du 12 et du 13 février 1919, les textes qui sont devenus l'article 396, et qui définissent les fonctions du bureau :

1^o Centralisation et distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail, et, en particulier, l'étude des ques-

tions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion des conventions internationales, ainsi que l'exécution de toutes enquêtes spéciales prescrites par la conférence.

Il n'est pas superflu de rappeler qu'au sujet de ce paragraphe, au sein de la commission de Paris « après une discussion à laquelle prirent part M. Barnes, Sir Malcolm Delevingne, MM. Arthur Fontaine, Mahaim et Robinson, » M. Robinson et Sir Malcolm Delevingne proposèrent de viser dans le texte non pas seulement la réglementation des conditions du travail, mais encore, d'une façon plus générale, celle des conditions de vie et des occupations des classes laborieuses. — « Cette proposition est adoptée, » dit le procès-verbal¹.

Le texte définitif après avoir passé par les remaniements du comité de rédaction², n'est pas entièrement conforme à cette décision, et l'on a argumenté des termes « réglementation internationale » pour refuser au Bureau le droit de recueillir des informations qui ne se rapportent pas directement aux conventions. C'est évidemment erroné. D'ailleurs, est-il raisonnable de limiter l'information en cette matière? Qui peut dire que tel sujet n'intéressera jamais la conclusion de conventions?

2° La préparation de l'ordre du jour des sessions de la Conférence est une tâche essentielle du Bureau. Elle ne fait pas double emploi avec les études prévues au paragraphe précédent, parce qu'elle comprend autre chose et davantage.

3° La rédaction et la publication, en français, en anglais et dans telle autre langue que le Conseil d'administration jugera convenable, d'un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie et le travail et présentant un intérêt international.

Il ne faudrait pas non plus interpréter restrictivement ce texte; il est hors de doute que l'on a eu en vue non seulement un bulletin périodique mais toutes les séries utiles de publications. En exigeant une publication *périodique*, on a surtout voulu marquer qu'il fallait que l'information fût continue. Parmi les choses essentielles qui incombent au Bureau, on pensait surtout au recueil des lois et règlements du travail en vigueur dans les différents pays, tâche que s'était assignée l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, et qu'avait assumée pour elle le gouvernement belge en publiant un annuaire de la législation du travail.

Nous verrons plus loin que le Bureau a amplement satisfait à ses obligations sous ce rapport.

4° Le paragraphe 3 de l'article 396 prend soin de stipuler que le

1. Voir procès-verbaux de la commission de Paris, *Bulletin officiel du Bureau international du Travail*, vol. I, p. 38.

2. Voir *ibid.*, p. 103.

Bureau s'acquittera, en conformité des dispositions de la partie XIII, des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne tous différends internationaux.

C'était peut-être superflu, puisque cela allait de soi; mais on a voulu indiquer probablement que les fonctions du Bureau ne se bornaient point à préparer les sessions de la Conférence, qu'il avait des initiatives à prendre en certains cas.

5° D'une manière générale, dit le paragraphe 5, il aura, en sus des fonctions indiquées au présent article, tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence jugera à propos de lui attribuer.

Cela allait de soi, également, mais ce n'était pas inutile à dire.

§ 2. — ORGANISATION DU BUREAU.

M. Albert Thomas écrit dans son rapport à la Conférence de 1924 :

« C'est un problème difficile, problème aux solutions encore provisoires et toujours révisables que la création de toutes pièces d'une nouvelle institution internationale. Ne rappelons pas une fois de plus les difficultés particulières qui étaient nées du besoin où nous fûmes de recruter en hâte, dans les premiers mois de 1920, un premier corps de fonctionnaires susceptible d'assumer les travaux d'une conférence internationale et de rendre les premiers services d'information ou de documentation qu'on attendait avec impatience du nouveau bureau. Ne rappelons plus les obstacles, obstacle des langues diverses, obstacle des mentalités particulières et des préjugés opposés, et tant d'autres, que nous avons dû surmonter pour constituer un personnel international cohérent, animé d'une pensée commune, capable de labeur scientifique. Les préoccupations successives des États, les sautes des opinions publiques, les *corsi* et *ricorsi* des mouvements sociaux, les fluctuations de l'activité économique, bref tout l'afflux tumultueux de la vie internationale dans une organisation naissante, aux contours encore jeunes et souples, aux cadres encore malléables, imposent forcément toute une série de transformations importantes et rapides. Quelles que puissent être la netteté et la précision des conceptions initiales, force est de les modifier presque de jour en jour à l'appel des besoins nouveaux.

L'administrateur chargé de responsabilités, qui doit procéder à ces nécessaires transformations, ne doit les accomplir qu'avec prudence et selon les directives générales fermement établies. Il doit être d'autant plus attentif qu'il est plus libre. Si l'activité et les droits de la Conférence et du Conseil d'administration ont été, en effet, prévus avec quelque précision dans les traités, s'ils n'ont eu qu'à préciser et enrichir de quelques détails leur propre règlement, les fonctions du Bureau international du Travail par contre, n'ont été fixées qu'en termes très larges. Ses services ont dû être conçus, ima-

ginés de toutes pièces. Et cela même doit rendre plus circonspect lorsqu'il s'agit de les développer ou de les transformer. »

Nous ne ferons pas ici l'histoire des modifications que dut subir l'Organisation du bureau. Improvisée en 1920, sur un projet présenté par M. Albert Thomas et que le Conseil d'administration modifia sensiblement, elle fut transformée une première fois en 1922, dans l'idée qu'elle prenait une forme définitive.

Mais au début de 1923, survint la grande tourmente budgétaire, qui imposa des économies considérables. Le représentant du gouvernement britannique au Conseil ayant suggéré au directeur de laisser faire une enquête sur son organisation par un fonctionnaire anglais, le directeur accepta, et fit faire concurremment une enquête par un fonctionnaire français. De leurs observations, il est résulté une série de réformes qui se traduisirent en dernière analyse par la suppression d'un grand nombre d'emplois, le reclassement de beaucoup d'autres, et le renvoi de quatre-vingts fonctionnaires.

On conçoit que de semblables bouleversements ne se font pas sans avoir, sur les dispositions du personnel, les plus fâcheuses répercussions.

Nous nous en tiendrons à l'organisation actuelle.

I. — Direction générale.

A la tête du Bureau est placé un directeur, désigné par le Conseil d'administration. Nous savons que c'est M. Albert Thomas, ancien ministre français de l'armement, ancien député.

Homme d'une activité extraordinaire, réunissant toutes les qualités requises, il a su diriger le Bureau depuis quatre ans mieux que personne n'eut pu le faire. Socialiste réformiste, il a la confiance d'une large section de la classe ouvrière organisée. Homme politique avisé, il a su se concilier les patrons dans toute la mesure où c'était possible. Vis-à-vis des gouvernements, il a su se révéler diplomate accompli, et par des démarches personnelles (les voyages sont un de ses moyens d'action) il s'est créé des relations infiniment utiles pour la bonne marche et la considération du Bureau. Grand orateur, il exerce à la Conférence et au Conseil une influence personnelle indiscutable et indiscutée.

Les fonctions du directeur sont aussi multiples et diverses que celles du Bureau lui-même.

Le texte de l'article 394 dit qu'il reçoit les instructions du Conseil et qu'il est responsable vis-à-vis du Conseil de la bonne marche du Bureau. Aussi, dans les limites des directives données par le Conseil, le directeur a tous les pouvoirs au Bureau, et il les a seul. Personne d'autre que lui n'a le droit de commander.

Par contre, le Conseil peut lui demander compte de tous ses actes.

Nous avons vu que le directeur, nommé par le Conseil, est, en tout temps, révocable par celui-ci, et que la durée de son mandat n'est pas limitée. Elle n'est notamment pas limitée par celle du mandat du membre du Conseil (trois ans). En effet, ce ne sont pas les membres individuels qui donnent la charge au directeur, c'est le Conseil, qui ne périt pas.

D'après le dernier alinéa de l'article 394, le directeur a le droit d'assister — en personne ou par son délégué — à toutes les séances du Conseil. On entend ce texte extensivement en admettant que le directeur a le droit d'assister aussi à toutes les séances des commissions du Conseil.

En vertu de l'article 401, le directeur est de droit secrétaire de la Conférence du Travail et, en cette qualité, a un certain nombre de devoirs envers les États-membres.

Il reçoit les rapports des États-membres qui ont ratifié des conventions et en fait un résumé qu'il présente à la Conférence (art. 408).

Dans la procédure des sanctions, article 409 et suivants, le traité impose de nombreuses interventions au bureau, qui se concentrent sur le directeur.

A côté du directeur, il y a un directeur adjoint (*Deputy Director*) qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement et qui a la direction d'un certain nombre de services déterminés quand le directeur est à Genève. Aujourd'hui, le directeur adjoint est un Anglais, M. H. B. Butler, ancien fonctionnaire britannique, qui a su remplir admirablement ses délicates et multiples fonctions.

M. Albert Thomas a rattaché à la direction générale deux services : le cabinet et une section administrative.

L'institution du cabinet, qui vient de l'organisation des ministères français et continentaux, a eu beaucoup de peine à être comprise par les Anglo-Saxons.

Le cabinet a deux tâches essentielles : d'une part, il se tient en liaison avec les divers organes du Bureau pour s'assurer que la pensée du directeur est exactement suivie et comprise. D'autre part, il prépare et organise le travail personnel du directeur. C'est ainsi qu'il lui sert de secrétariat privé (*Private Secretariate*).

Au cabinet est rattaché le service de presse.

Dans la direction générale rentre encore la *section administrative*, nouvellement créée. Elle a une double fonction. Dépendant immédiatement du directeur-adjoint, elle l'aide, d'une part, à assurer le contrôle général de l'exécution des décisions du directeur, ainsi que la coordination des activités des différentes divisions et sec-

tions autonomes, et, d'autre part, à diriger, en la centralisant, l'administration générale du Bureau.

La section administrative comprend, outre un secrétariat central :

a) Le bureau des archives (en anglais Registry). Ce n'est pas seulement un service de conservation des pièces. Il correspond au service que l'on appelle l'indicateur dans les ministères belges. Il est organisé d'une façon remarquable. On se rendra compte de son importance et de ses accroissements quand on saura qu'en 1923, le Bureau a reçu 20 578 lettres, contre 18 055 en 1922; qu'en janvier 1924, il en recevait 2 453 contre 1 886 en janvier 1923;

b) Le bureau de dactylographie, multigraphe et Ronéo;

c) Le bureau de contrôle financier;

d) Le bureau de comptabilité;

e) Le bureau du personnel;

f) Le bureau du matériel et l'économat.

Après plusieurs tâtonnements on vient de créer enfin et de rattacher à la direction générale une section d'édition, qui groupe :

a) Le *service d'édition* proprement dit, qui assure la préparation et la mise au point de toutes les publications du bureau;

b) Le *service de traduction*, qui renferme des éléments de premier ordre;

c) Le *bureau de vente et de publicité*.

II. — Les trois grandes divisions.

En dehors de la direction générale, le Bureau comprend trois grandes divisions qu'on appelle maintenant la division diplomatique, la division des recherches et la division des relations et renseignements.

1° *La division diplomatique* est ainsi appelée parce qu'elle est chargée essentiellement des relations avec les divers gouvernements.

Elle comprend :

a) Une *section générale de la Conférence*, dont les attributions sont :

La préparation des travaux de la Conférence, du Conseil et des commissions;

La correspondance officielle avec les gouvernements;

Le secrétariat de la Conférence, du Conseil et des commissions.

b) Une *section des conventions*, qui étudie les suites données aux décisions de la Conférence, du double point de vue de la ratification et de l'exécution des conventions. C'est elle qui assure la publication du *Bulletin officiel* du Bureau et du compte rendu des sessions de la Conférence.

c) Une *section juridique* y a été récemment rattachée. Elle étudie les problèmes juridiques soulevés par le fonctionnement du Bureau et donne des consultations sur des points particuliers.

d) Le service de l'émigration fait partie de cette division, à raison des nombreuses relations qu'il implique avec les États-membres.

2° La division des recherches portait auparavant le nom de division scientifique. Elle est chargée essentiellement des études d'ordre scientifique que comporte la préparation des travaux de la Conférence, les enquêtes entreprises par le Bureau, les travaux ordonnés par le Conseil.

Elle comprend sept sections :

a) La section des statistiques, qui réunit, étudie compare et interprète les statistiques relatives au travail dans tous les pays;

b) La section de législation du travail qui traduit en français, en anglais et en allemand, les textes des lois et des règlements concernant le travail dans les divers pays. Sa publication porte le titre de *série législative* et constitue un ouvrage de référence extrêmement précieux. Malheureusement, l'édition française est en retard.

Cette publication remplace l'*annuaire* de la législation du travail, publié jadis par le Ministère de l'industrie et du travail belge, dont nous avons parlé plus haut.

Cette section est également chargée de certaines études de législation comparée.

c) Le service des relations industrielles qui s'occupe des relations entre patrons et ouvriers, de la réglementation de la journée de travail, des conventions collectives, des problèmes de conciliation et d'arbitrage.

d) Les services du chômage, dont l'un est chargé de l'enquête et des recherches générales sur le chômage, tandis que l'autre constitue à proprement parler un service technique du chômage.

e) Le service de l'hygiène industrielle et de la sécurité, chargé de l'étude générale des problèmes d'hygiène industrielle y compris les études concernant la prévention des accidents du travail et l'examen des rapports d'inspection du travail des divers pays;

f) Le service agricole, qui étudie les divers problèmes relatifs au travail agricole, en collaboration sur certains points avec l'Institut international d'agriculture de Rome.

g) Le service des assurances sociales et des mutilés, chargé d'étudier, notamment en vue de la Conférence prochaine, des problèmes relatifs aux diverses formes d'assurances sociales. Il poursuit aussi l'œuvre entreprise concernant les conditions de travail des mutilés.

3° La division des relations et des renseignements.

Elle a été créée en 1922, lors de la réforme de l'organisation du Bureau et elle a survécu à la tourmente des économies. Elle a traité en 1923, 363 demandes de renseignements, qui comportaient parfois de longues études originales.

On sait qu'elle est ouverte aux gouvernements, aux organisations professionnelles et même aux particuliers.

Elle comporte aujourd'hui deux grandes sections :

a) La *section des relations et renseignements internationaux*, qui comprend :

1° Le service des organisations internationales patronales, qui assure, du point de vue international, les relations du Bureau avec les patrons;

2° Le service des organisations internationales ouvrières, qui a des attributions analogues vis-à-vis des organisations internationales ouvrières;

3° Le service des organisations coopératives chargé des études relatives à la coopération et des relations avec les coopérateurs.

Deux services importants dépendent aussi de cette section : c'est d'abord :

4° La *bibliothèque* qui s'est enrichie de la bibliothèque de l'Office du travail de Bâle, et qui forme déjà un centre unique d'information;

5° Le *service des documents*, qui est chargé du dépouillement et de la circulation des périodiques;

b) La *section des relations et renseignements nationaux* comprend les groupes de fonctionnaires chargés des relations avec :

1° Les correspondants nationaux du Bureau;

2° L'Espagne et l'Amérique latine;

3° L'Europe du Nord;

4° L'Europe orientale.

Au sujet des correspondants nationaux, il faut remarquer que le Bureau, depuis le début, a entretenu à Paris, à Rome, à Berlin, à Londres, à Washington, des bureaux de correspondance qui lui ont rendu les plus grands services. Depuis le 1^{er} janvier 1924, il y en a un nouveau à Tokio.

En outre, le Bureau a des correspondants permanents à Varsovie à Madrid, à Vienne, à Budapest et à Bruxelles dont les informations recueillies sur place complètent et contrôlent l'effort des services de Genève.

Comme le dit M. Albert Thomas : « Toute cette organisation extérieure prévient le danger d'une centralisation trop grande. Des services d'information travaillant uniquement sur des documents imprimés risqueraient de perdre le contact avec les réalités vivantes et de ne plus les décrire avec exactitude. »

S'exprimant sur l'ensemble de cette organisation, M. Albert Thomas, après avoir reconnu qu'elle est sans doute susceptible de perfectionnement conclut à juste titre : « C'est un résultat déjà de constater qu'après plus de quatre années les services imaginés et

créés sur le texte du traité de paix demeurent les mêmes pour satisfaire à des besoins de plus en plus reconnus et plus consciemment ressentis. L'observateur attentif qui examinera notre organisation depuis le début constatera, à n'en pas douter, ce que nous avons gagné en *stabilité et en cohésion*. »

§ 3. — LE PERSONNEL.

L'article 395 porte : « Le personnel du Bureau international du Travail sera choisi par le directeur. Le choix devra porter, dans toute la mesure compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sur des personnes de différentes nationalités. Un certain nombre de ces personnes devront être des femmes. »

Conformément à ce texte, tout le personnel, du haut en bas de la hiérarchie, est à la nomination du directeur seul. Le Conseil d'administration dans l'idée de laisser le directeur responsable de tout le travail du Bureau n'est jamais intervenu dans les nominations.

De très bonne heure, cependant, le directeur a employé, pour se guider dans ses choix, la méthode du recrutement par concours. Des concours sont organisés périodiquement. Il y en a eu à Genève, à Paris, à Londres, à Rome, à Belgrade, à Bucarest, à Varsovie, à Prague, pour les rédacteurs, les traducteurs et les sténo-dactylographes. Le concours sert surtout à filtrer les innombrables demandes qui sont faites au directeur. Dans le cours des deux premières années seulement, le Bureau avait reçu plus de vingt mille demandes d'emplois.

Le concours n'est cependant pas la seule méthode employée : le directeur se réserve exceptionnellement le choix direct, par voie du concours sur titres.

Sa préoccupation dominante, a-t-il déclaré, est toujours le souci d'obtenir le meilleur rendement. « Il s'est toujours refusé ou à créer des postes pour satisfaire à des aspirations nationales, ou à répartir le personnel dans la hiérarchie selon la puissance des nations. »

On constatera cependant que les exigences de l'article 395 sont bien satisfaites quand on saura que le personnel du Bureau appartient aujourd'hui à 29 nationalités différentes :

Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Italie, Japon, Lithuanie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Russie, Etat serbe-croate-slovène, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie.

En ce qui concerne le personnel féminin, le directeur s'est toujours refusé à réserver certains emplois à des femmes, mais il a pour principe d'employer indifféremment des femmes ou des hommes

selon leur capacité. Il y a au Bureau international du Travail, une proportion considérable de femmes, près de la moitié, et elles occupent des places de tout grade, depuis celui de chef de service jusqu'à celui de messenger.

Les traitements du personnel ont souvent été critiqués par des gens qui n'ont jamais vécu à Genève. Il est hors de doute que la vie y est excessivement chère et que les comparaisons sont difficiles à établir.

Il est à remarquer d'ailleurs que les traitements sont moins élevés au Bureau qu'à la Société des Nations. Cependant, un nivellement s'est opéré récemment. « L'expérience a démontré plus d'une fois encore depuis la fin de 1922, qu'il demeure extrêmement difficile de recruter des hommes de valeur qui soient prêts à quitter leur propre pays, à briser leurs relations nationales et à contracter un engagement plus ou moins long dans une organisation internationale. »

La deuxième Assemblée de la Société des Nations (1921) avait décidé que tous les traitements devaient être réduits dans l'ensemble de 25 p. 0/0. Elle avait aussi décidé que tous les postes — sauf quelques postes de direction — seraient confiés à des fonctionnaires par des contrats dont aucun ne dépasserait vingt et un ans de durée, et avec une limite d'âge de cinquante-cinq ans. En outre, elle avait nommé une commission de fixation des salaires commune au Bureau international du Travail et à la Société des Nations. Elle promettait aussi l'examen d'un système de retraites.

A la suite de ces décisions, le personnel du Bureau international du Travail a été reclassé de façon à constituer des catégories équivalentes à celles de la Société des Nations.

La commission de fixation des salaires a divisé chaque traitement en deux parties, l'une fixe et l'autre variable, celle-ci seule étant sujette à des fluctuations proportionnelles au coût de la vie. Ce système est entré en application le 1^{er} janvier 1924. La période de base choisie pour la comparaison des prix a été le premier semestre de 1921. On a admis qu'au cours de douze mois terminant le 31 juillet 1923, le coût de la vie avait diminué de 13 p. 100 et une diminution proportionnelle a été opérée sur les traitements.

Quant aux retraites, l'Assemblée de 1924 a décidé la création d'un fonds de prévoyance par une retenue de 5 p. 100 sur les salaires, à laquelle la Société des Nations ajoute une contribution égale de son côté. Après trois ans de service, le fonctionnaire qui quitte l'institution, pourra recevoir une partie de la contribution versée par la Société des Nations. Il en sera de même en cas de mort et d'invalidité; mais dans des conditions qui ne sont pas encore déterminées.

Dès la création du Bureau, un ensemble de garanties constituant un statut du personnel a été établi par le directeur, d'accord avec

le Conseil d'administration. Ce statut a été révisé pour être mis d'accord avec celui de la Société des Nations.

Le personnel est divisé en quatre catégories :

- 1^o Le personnel international permanent;
- 2^o Le personnel international temporaire;
- 3^o Le personnel local;
- 4^o Le personnel surnuméraire.

Le personnel international permanent comprend les chefs de division, les chefs de section ou de service, les sous-chefs de section, les rédacteurs et traducteurs de section, les sténographes, les commis de 1^{re}, 2^e et 3^e classes. Tous doivent être âgés d'au moins vingt et un ans, et contracter un engagement de vingt et un ans. Toutefois, à cinquante-cinq ans, ils sont mis à la retraite, sauf s'ils étaient âgés, de plus de quarante ans, le 1^{er} janvier 1922 et avaient été engagés avant cette date.

Le personnel temporaire et le personnel surnuméraire n'ont que des contrats de court terme.

Quant au personnel local, il comprend surtout des dactylographes, des copistes et des fonctionnaires d'ordre inférieur.

Les traitements du personnel international sont établis ainsi :

Chefs de division	38 500	francs suisses
Chefs de section	28 000	—
Sous-chefs de section	21 000	—
Membres { catégorie A	19 000	—
de		
Section { catégorie B	13 700	—

Il y a une augmentation annuelle allant jusqu'à 2 000 francs pour les chefs de division, de 1 000 frs pour les chefs de section, 800 francs pour les membres de section.

Le statut du personnel prévoit des règles pour l'avancement, la rétrogradation ou la révocation et les vacances du personnel.

Une commission paritaire consultative est instituée pour examiner à la demande de l'intéressé, les affaires qui peuvent entraîner le renvoi ou la rétrogradation; elle est composée en nombre égal de représentants du personnel et de représentants de la direction.

La question de l'avancement au *choix* a été discutée au sein du Conseil. Le directeur lui avait demandé un crédit pour pouvoir stimuler le zèle du personnel, encourager en particulier les jeunes et afin d'éviter que l'avancement automatique d'après le temps de service ne vînt installer la routine dans l'administration. La commission de contrôle de la Société des Nations a laissé la question sans solution en se demandant si les augmentations annuelles étaient bien dues automatiquement.

§ 4. — L'ORGANISATION FINANCIÈRE.

Rappelons brièvement la procédure actuelle en matière financière :

1. Le directeur prépare le projet du budget,
2. Qui est soumis au Conseil d'administration à sa session d'avril.
3. Examiné par le comité du budget du Conseil, il est discuté, éventuellement modifié; puis adopté par celui-ci.
4. Transmis au secrétariat général de la Société des Nations, il est adressé à la commission de contrôle qui, après avoir examiné le projet avec des représentants du Bureau international du Travail, l'envoie avec ses observations à l'Assemblée.
5. Celle-ci le fait examiner par sa quatrième commission.
6. Et finalement l'adopte en l'incorporant au budget général de la Société des Nations.

L'autonomie financière du Bureau international du Travail est assurée en ceci que l'Assemblée s'est toujours abstenue de juger l'utilité des services d'études ou de relations créés par décision du Conseil ou des frais engagés par les travaux de la Conférence.

D'autre part, le contrôle de la commission de contrôle est strict et sévère et ses observations écoutées.

Le contrôle des comptes est fait trois fois par an, à chaque trimestre, et, à la fin de l'année, a lieu un contrôle général.

Mais si le fonctionnement de l'organisation financière est de plus en plus régulier et perfectionné, la vie financière de l'Organisation reste sujette à des perturbations extrêmement graves.

C'est ce qui s'est vu au début de 1923. Le budget de 1922 prévoyait 8 159 325 francs (suisses) de dépenses. En réalité, à la fin de l'exercice, on n'avait dépensé que 7 305 477, ce qui faisait 10,5 p. 100 d'économies.

Mais, aux recettes, au lieu de 6 511 375 francs de contributions des États, il n'y en avait que 4 900 000, de sorte que l'année se soldait par un déficit de 1 655 105,21 francs suisses. Ce déficit a été couvert par des emprunts au fonds de roulement commun qui a été institué pour toutes les organisations de la Société des Nations, sur la part du Bureau international du Travail, et même sur la part du secrétariat général dans ce même fonds.

Au début, de 1923, le Conseil avait, de lui-même, résolu de pratiquer une politique d'économie, et il avait arrêté ses prévisions budgétaires pour 1924 à 8 918 780 francs, quand le gouvernement anglais fit déclarer par son représentant au Conseil, qu'il demandait que les prévisions pour 1924 ne dépassent point les dépenses effectuées en 1922, et qu'en tout cas, il ne voulait pas avoir un budget de plus de 6 millions de francs suisses. Le gouvernement français, sans être aussi rigoureux, demandait également des économies.

Le Conseil s'employa d'abord à réduire considérablement le chapitre matériel, mais il devint bientôt évident qu'il faudrait toucher également au chapitre du personnel. Comme cela ne pouvait s'improviser, le Conseil demanda au directeur de faire lui-même des propositions réduisant ce dernier chapitre de 400 000 francs environ.

C'est ce qui eut lieu; en juin 1923, le Conseil put adopter un projet de budget se montant au total à 6 924 295, qui fut approuvé par le délégué du gouvernement britannique. Il demandait cependant à pouvoir reporter d'un chapitre sur un autre, les crédits non dépensés.

La commission de contrôle rendit hommage aux efforts du Conseil, recommanda l'adoption du budget tel qu'il était établi à l'Assemblée, mais refusa d'accorder les transferts d'un chapitre à un autre. Seulement la quatrième commission admit les virements à l'intérieur de chaque chapitre et réduisit le nombre des chapitres à quatre :

- I. Sessions de la conférence et du Conseil d'administration.
- II. Services généraux du Bureau international du Travail.
- III. Pertes sur le chômage.
- IV. Dépenses de capital.

Finalement l'Assemblée adopta un budget légèrement supérieur (à cause des intérêts de l'emprunt à contracter pour le nouveau bâtiment). Il se montait pour 1924 à 7 077 295 francs se décomposant comme suit :

I. Sessions de la Conférence et du Conseil d'administration.	383 000
II. Services généraux du Bureau international du Travail.	6 579 295
III. Dépenses de capital : immeuble et matériel permanent.	115 000
Total :	7 077 295
Dont on déduit :	
a) recettes prévues pour publication.	45 000
b) contributions de l'Allemagne.	
Total net :	7 032 295

Le budget pour 1925 vient d'être adopté par le Conseil. Il est légèrement supérieur — par suite notamment des augmentations automatiques de traitements. Il se monte à 7 119 595 francs, le comité du budget du Conseil, ayant fait subir une diminution de près d'un demi-million aux proportions premières du directeur.

Les différents chapitres du budget demanderaient à être passés en revue. Mais l'espace nous manque pour traiter cet objet comme il le faudrait.

§ 5. — LES IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES
ET LA PERSONNALITÉ CIVILE DU BUREAU.

Nous avons montré au chapitre iv que le Bureau jouissait, pour son personnel, ses locaux, ses archives, ses courriers, des privilèges et immunités diplomatiques. Nous ne reviendrons pas sur ce sujet. Mais une question connexe est celle de savoir si le Bureau a la personnalité civile et, dans l'affirmative, par qui elle est exercée. Le Bureau conclut continuellement des contrats de droit privé, achats d'objets mobiliers, contrats de louage de services avec son personnel, location et maintenant acquisition d'immeubles, contrats avec des entrepreneurs, etc. Quelle est sa responsabilité?

Dans le silence du Pacte et de la partie XIII, nous sommes obligés de recourir aux principes généraux, en tenant compte des circonstances de fait.

Dans sa lettre au secrétaire général de la Société des Nations, établissant le *modus vivendi* dont nous avons parlé, le Conseil fédéral suisse écrit : « Bien que l'article 7 du Pacte de la Société des Nations n'ait trait qu'au personnel et aux locaux de la Société, il y a lieu d'admettre qu'en application, sinon de la lettre, du moins de l'esprit du pacte, la Société des Nations peut revendiquer, en sa faveur, la personnalité internationale et la capacité juridique, qu'elle a droit, en conséquence, à un statut analogue à celui d'un État. Il en ressort que la Société des Nations peut prétendre à la même indépendance à l'égard des organes administratifs et judiciaires suisses que les autres membres de la communauté internationale, en sorte qu'elle ne doit pas être actionnée devant les tribunaux suisses sans son consentement (abstraction faite des exceptions consacrées par le droit international, comme par exemple en matière d'actions réelles immobilières, etc.). Toutefois la Société des Nations, à la différence des autres personnes internationales, n'ayant, faute de territoire, pas de tribunaux à offrir, il en résulte qu'elle ne peut, à l'heure actuelle, être actionnée nulle part sans son consentement. » Sans doute, les tribunaux suisses lui sont ouverts; il suffit qu'elle s'y adresse en demanderesse, ou que, défendresse, elle n'élève point de déclinatoire d'incompétence. Le Conseil fédéral terminait sa lettre en exprimant le vœu que la Société des Nations fit connaître, d'une façon générale, qu'elle faisait élection de for à Genève.

Cette déclaration n'ayant pas, à notre connaissance, été faite, la Société reste juge, dans chaque cas, d'accepter ou de décliner la juridiction suisse.

La situation juridique du Bureau est, sous ce rapport, celle de la Société des Nations. En signant, au nom du Bureau, des contrats

de droit privé, le directeur agit comme « agent de la Société des Nations » aux termes de l'article 7 du Pacte, et il engage la responsabilité civile de celle-ci vis-à-vis des tiers. Ceux-ci peuvent l'actionner devant les tribunaux suisses, mais si le Bureau en décline la compétence, il n'y a pas de recours.

La question a été débattue au Conseil d'administration à propos des contrats passés avec l'architecte et les entrepreneurs du nouveau bâtiment. C'est au nom du Conseil que ces contrats sont inclus. Quid si les crédits étaient dépassés? Le Conseil, partie intégrante de la Société des Nations, n'a pas de personnalité propre, mais agit comme l'un de ses agents. S'il laissait dépasser les crédits qui lui sont alloués par l'Assemblée, il se trouverait dans la situation du représentant d'un État qui aurait outrepassé ses pouvoirs. Dans ce cas, il est de règle que l'on ne peut actionner que l'État lui-même, quitte à celui-ci à prendre, contre son agent, les mesures qu'autorise son droit national.

Mais ici, l'État responsable, c'est la Société des Nations. L'article 38 du règlement financier adopté par l'Assemblée le 29 septembre 1922 : « Si l'Assemblée refuse son approbation à l'un des articles du compte, elle devra décider en même temps des mesures à prendre dans la circonstance. »

Il dépendrait donc de l'Assemblée de décider dans le cas de dépassement de crédit, si elle ratifie ou non la dépense faite par le Conseil. Dans la négative, la voie des tribunaux suisses ne serait ouverte que si la Société des Nations y consent.

Dans le cas spécial du bâtiment en construction pour le Bureau, la question nous paraît résolue, pour les conflits pouvant s'élever entre les entrepreneurs et le Bureau, par l'article 20 des « conditions générales applicables à tous les corps de métiers » qui forme contrat entre les entrepreneurs, l'architecte et le Bureau. Il porte : « Tous différends ou contestations qui pourraient s'élever entre les parties sur quelque objet que ce soit, relativement aux présentes conditions générales, seront soumis aux tribunaux ordinaires. » Par cette clause, le Bureau a évidemment renoncé à son immunité de juridiction et a fait élection de for aux tribunaux suisses.

§ 6. — LES LOCAUX DU BUREAU.

D'après l'article 392 du Traité de paix, le Bureau international du Travail doit être établi au siège de la Société des Nations. Mais tandis que la Conférence peut, à la majorité des deux tiers, décider de tenir ses sessions ailleurs, il n'est donné à personne le droit de désigner un autre siège du Bureau que celui de la Société.

On sait qu'en vertu du paragraphe 2 du Pacte, le Conseil de la Société des Nations « peut à tout moment décider de l'établir en

tout autre lieu. » Si donc il prenait une décision en ce sens, le Bureau devrait déménager et suivre la Société. Il ne semble pas que cette éventualité soit à prévoir.

Le Bureau est installé depuis 1920 dans un bâtiment qui servait primitivement de pensionnat et qui est depuis longtemps insuffisant. Il avait été pris en location en 1920, avec une option d'achat. Le Conseil s'était d'abord décidé à l'acheter. Mais la deuxième Assemblée ne ratifia pas sa décision.

Après de nouvelles recherches et études, on résolut de bâtir. Un emplacement avantageux avait été trouvé au bord du lac Léman, le long de la route de Lausanne. En avril 1922, le Conseil d'administration approuva les plans provisoires à soumettre à l'Assemblée. Celle-ci nomma une sous-commission à sa quatrième commission pour examiner l'affaire. C'est à ce moment que le représentant du gouvernement suisse annonça que les autorités fédérales avaient l'intention d'offrir gratuitement au Bureau la propriété sur laquelle il se proposait de construire. En même temps, le directeur présenta un plan financier destiné à assurer les sommes nécessaires à la construction de l'immeuble sans augmenter les contributions des États.

La donation du Conseil fédéral fut acceptée avec reconnaissance.

La sous-commission de l'Assemblée approuva le projet qui lui était soumis, et l'Assemblée l'admit à son tour. Le crédit était limité à trois millions de francs suisses, et il était convenu que, pour le couvrir on inscrirait pendant cinq ans à partir de 1926, la somme de 600 000 francs au budget de la Société des Nations. Il faut savoir qu'à cette date, l'immeuble occupé actuellement par le secrétariat général sera entièrement payé. En attendant 1926, les fonds sont fournis par un emprunt hypothécaire, dont les intérêts sont portés au budget du Bureau.

Un concours a été organisé entre architectes suisses, mais jugé par un jury international. Le projet primé est celui de M. George Épitaux, architecte à Lausanne, à qui la réalisation du projet a été confiée.

Le 21 octobre 1923 a eu lieu la pose de la première pierre. Il convient de dire la triple première pierre, car il y en eut trois, couvertes de mortier respectivement par MM. Arthur Fontaine, au nom des gouvernements, Jules Carlier, au nom des patrons, et Léon Jouhaux, au nom des ouvriers¹.

Les travaux sont dans un tel état d'avancement que l'on espère que les délais ne seront pas dépassés : le bâtiment doit être occupé dans le dernier trimestre de 1925.

Comme pour le Palais de la Paix à la Haye, les gouvernements ont promis de faire don au nouveau Palais du Travail de matériaux, d'objets d'art ou d'ornementation.

1. Voir brochure commémorative avec les discours prononcés, Genève, 1923.

§ 7. — LES RELATIONS AVEC LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

En permettant au Bureau international du Travail de « demander le concours » du secrétaire général de la Société des Nations pour toutes les questions à l'occasion desquelles ce concours pourra être donné, l'article 398 a eu en vue de resserrer les liens existant entre les deux institutions et de multiplier les occasions de collaboration.

On aurait pu craindre des frictions, des accusations d'empiètements, de part et d'autre, des rivalités, des susceptibilités de personnes.

« En fait, dit M. Albert Thomas dans son rapport pour 1924, le secrétariat général de la Société des Nations et le Bureau international du Travail vivent en parfaite intelligence. Du haut en bas de la hiérarchie, les contacts de travail sont quotidiens. Les relations organiques instituées depuis déjà quelques années ont donné de bons résultats. Mais plus fructueuse encore a été la bonne volonté délibérée d'une collaboration méthodique et bien réglée. »

Il ne peut être question ici de décrire dans le détail ces relations. Nous ne ferons, pour en donner une idée, que passer en revue la plupart des objets à propos desquels elles se sont établies.

I. — Convention germano-polonaise.

L'article 586 de la convention intervenue entre l'Allemagne et la Pologne en 1922 pour régler la question de la Haute-Silésie a associé le Bureau international du Travail intimement au règlement de cette question.

A la suite du partage de la Haute-Silésie, une commission fut réunie à Genève pour définir le régime provisoire qui devait être établi pendant quinze ans sur la région du plébiscite. A la demande du président de cette commission, M. Calonder, un fonctionnaire du Bureau international du Travail fut mis à sa disposition et prit part aux travaux de la sous-commission qui traitait des questions relatives à la situation des syndicats et aux assurances sociales.

La Convention internationale du 15 mai 1922 a pour objet d'assurer le maintien de la continuité de la vie économique et la protection des minorités en Haute-Silésie : Un *Comité consultatif du travail* est placé à côté de la commission mixte haute-silésiennne. Pour la constitution de ce comité, le concours du Conseil d'administration du Bureau international du Travail a été demandé.

Le comité, constitué pour quinze ans, se compose de dix membres assesseurs et d'un président. Le président et deux assesseurs doivent être désignés chacun pour trois ans par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Le président est exclusivement à la désignation du Conseil, mais

ne doit être ni polonais, ni allemand. La désignation des deux assesseurs est faite sur proposition des deux gouvernements, l'un devant être polonais, l'autre allemand.

Les 8 autres assesseurs sont nommés, 4 par l'Allemagne, 4 par la Pologne, choisis en nombre égal parmi les patrons et les ouvriers, après accord entre les organisations professionnelles compétentes. Si le comité consultatif a besoin d'un secrétaire, il doit être nommé par le Bureau international du Travail, d'accord avec les deux gouvernements.

Dans sa treizième session, le Conseil d'administration a accepté la mission qui lui était confiée, et a nommé Albert Thomas président de ce comité consultatif.

II. — Travail intellectuel.

L'Assemblée de la Société des Nations ayant institué en 1920 une Commission de coopération internationale des travailleurs intellectuels, le Bureau a attiré l'attention du secrétariat général sur l'intérêt que présentait pour cette commission la situation économique des travailleurs intellectuels.

La Conférence du travail de 1921 ayant, sur la proposition de M. Justin Godart, voté une résolution tendant à la nomination d'une commission du travail intellectuel, des rapports se sont tout naturellement établis entre la commission de coopération intellectuelle et le Bureau international du Travail.

Celui-ci est représenté aux séances de la commission.

La commission a demandé le concours du Bureau international du Travail pour faire une enquête sur les conditions économiques des travailleurs de l'esprit. On l'a limitée d'abord aux professeurs d'université et aux artistes.

Puis, le Bureau international du Travail a soumis à la commission un recueil de renseignements sur les techniciens de l'industrie.

La commission a demandé ensuite que le Bureau entreprenne une étude de la condition des musiciens; puis sur les ingénieurs et les chimistes.

III. — Mutilés.

Le Bureau international du Travail s'étant, à la demande des grandes associations nationales, occupé du travail des mutilés, une commission s'est réunie à Genève au Bureau international du Travail du 2 au 4 mars 1921.

La Société des Nations avait été priée de s'y faire représenter. Elle déclara que les questions de prothèse, de rééducation professionnelle intéressaient spécialement les travailleurs. Mais elle a donné le concours de son comité d'hygiène.

IV. — Hygiène.

Il y a depuis l'origine des relations étroites entre le service d'hygiène de la Société des Nations et le Bureau international du Travail. Des fonctionnaires du Bureau assistent régulièrement aux séances du comité d'hygiène. La question de l'infection charbonneuse a établi entre eux une véritable collaboration scientifique.

V. — Traite des femmes et des enfants.

On sait que l'article 23 du pacte impose à la Société des Nations de s'occuper de cette question.

La collaboration avec le Bureau international du Travail s'imposait (préambule). Aussi il est représenté aux séances de la commission consultative de la Société des Nations.

Les résolutions de la Conférence du travail en matière d'émigration rentrent tout à fait dans le cadre des travaux de cette commission consultative.

La protection des femmes et jeunes filles employées à l'étranger dans des entreprises de spectacles fait l'objet d'une étude commune des deux organismes.

La commission consultative a pris en 1924 une série de résolutions qui demandent la collaboration du Bureau international du Travail.

V. — Transit.

La commission internationale de l'émigration du Bureau international du Travail avait attiré l'attention sur les conditions minima d'hygiène qui doivent être assurées aux émigrants à bord des navires ou dans les trains. D'autre part, la commission consultative et technique des communications et du transit instituée par la Société des Nations est appelée à s'occuper de questions telles que le traitement à accorder aux ressortissants étrangers en matière de transport, du régime international des ports et des voies ferrées, questions qui présentent un intérêt primordial pour les émigrants. »

Une collaboration s'est donc établie par l'assistance des fonctionnaires ou délégués aux séances de commission et la fourniture de renseignements.

Trois questions récentes ont resserré les liens de collaboration :

1^o Les facilités de voyage pour les *aveugles* accompagnés.

La commission consultative a ordonné une enquête, par questionnaire aux gouvernements : les réponses ont été publiées au bulletin officiel du Bureau international du Travail.

2° Facilités de circulation internationale pour les *conducteurs d'automobiles*.

Sur l'initiative du Bureau, la commission a pris des résolutions apportant des améliorations à la situation actuelle.

3° L'*attelage automatique des véhicules de chemins de fer*, faisait depuis longtemps l'objet des préoccupations de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

La Conférence du travail de 1923 avait chargé le Conseil d'administration d'étudier la possibilité d'une entente internationale. Le Conseil (janvier 1924) a demandé le concours de la commission consultative des communications et du transit, qui a répondu en acceptant la collaboration.

VII. — Mandats.

On connaît la commission des mandats instituée par le traité de paix pour s'occuper de la condition des indigènes dans les territoires soumis aux mandats (anciennes colonies allemandes).

Le Bureau international du Travail est représenté aux séances de cette commission par un de ses fonctionnaires.

Celle-ci a chargé ce fonctionnaire d'examiner notamment les rapports que les Puissances mandataires doivent lui adresser chaque année. Il présente ses observations sur toutes les questions relatives *au travail* dans ces colonies.

VIII. — Esclavage.

La IV^e Assemblée ayant décidé de charger un organe compétent de poursuivre une enquête sur l'esclavage, le Conseil de la Société des Nations a constitué une commission d'experts et a prévu que le Bureau international du Travail y serait représenté.

IX. — Réfugiés russes et grecs.

Le Bureau international du Travail a été sollicité de collaborer aux travaux du haut commissariat constitué près de la Société des Nations pour les réfugiés russes d'abord, puis pour les réfugiés grecs.

Le rôle du Bureau international du Travail est de s'occuper des questions de *placement* comme travailleurs de ces réfugiés.

Le Conseil d'administration a été saisi récemment d'une demande de collaboration encore plus étroite : on désire lui transférer toutes les attributions du haut commissariat en ce qui concerne les Russes.

CHAPITRE X

L'ŒUVRE ACCOMPLIE

NOTRE travail serait bien incomplet s'il ne donnait pas au moins une idée de l'œuvre accomplie par l'Organisation permanente du Travail. Mais il n'est pas possible de la passer tout entière en revue en entrant dans le fond des questions. Nous nous contenterons de caractériser chaque Conférence et d'énumérer les conventions, recommandations et résolutions adoptées.

Auparavant, cependant, nous mettrons en première ligne d'œuvre d'information du Bureau.

§ 1^{er}. — L'ŒUVRE D'INFORMATION.

Elle est des plus considérable. Le Bureau du Travail est devenu un grand service d'édition, mettant au jour, en anglais et en français, puis accessoirement en allemand, en italien et en espagnol, des séries de publications dont la valeur n'est contestée par personne.

A. Nous n'oublierons pas de rappeler d'abord que le Bureau est un magnifique bureau de renseignements, ouvert gratuitement aux gouvernements, aux associations patronales et ouvrières et dans une certaine mesure aux particuliers. On ne se fait pas faute d'y recourir et il est à croire que l'on y recourra de plus en plus.

Inutile de dire que les demandes de renseignements sont des plus variées et que certaines d'entre elles exigent des réponses étendues.

B. Viennent ensuite les *publications*.

1^o Le *Bulletin officiel* dont le premier numéro remonte au 8 septembre 1920. Il paraissait d'abord toutes les semaines et comprenait :

Le texte des documents officiels relatifs à l'Organisation permanente du Travail;

Des informations sur le travail du Bureau et son action;

Des renseignements sur la suite donnée aux décisions de la Conférence dans les différents pays.

Depuis la fin de 1923, il a cessé de publier des informations n'offrant qu'un intérêt passager. Il ne donne plus que le texte des documents officiels de l'Organisation et du Bureau. Il n'a plus de périodi-

citée régulière. Il paraît en anglais et en français. Il y a eu une édition allemande du 20 octobre 1921 au 31 décembre 1922.

2° Les *Informations sociales*, qui paraissent chaque semaine, donnent des renseignements d'actualité sur les événements principaux de la vie économique et sociale. Elle les tire non seulement des documents officiels ou non officiels du monde entier, mais de la correspondance du Bureau, de communications directes faites par des correspondants, des collaborateurs extérieurs et des gouvernements.

L'idée originaire de cette publication était de faire profiter tous les fonctionnaires du Bureau ainsi que les membres de la Conférence et du Conseil des renseignements contenus dans les nombreux journaux, revues, périodiques reçus au Bureau. De là : la *Revue quotidienne de presse*, qui parut du 1^{er} septembre 1920 au 1^{er} janvier 1921. Elle s'appela alors *Informations quotidiennes*. Mais on reconnut bientôt que des informations journalières faisaient souvent double emploi avec les quotidiens, et un choix plus judicieux des renseignements alimente les *Informations sociales* depuis le 1^{er} janvier 1922. Elles paraissent en français, en anglais, en allemand, en italien et en espagnol.

3° La *série législative*. C'est le recueil des lois et règlements du travail du monde entier. Elle fait suite à l'*Annuaire de législation du travail*, publié par le ministère de l'Industrie et du Travail belge, jusqu'en 1914 et au *Bulletin de l'Office international du Travail* de Bâle jusqu'en 1919. Elle paraît en texte ou traduction en français, en anglais et en allemand.

Elle forme un volume par an; mais chaque loi ou série de lois ou règlements connexes est tirée à part et adressée aux abonnés à mesure de leur publication.

On se rend compte des services immenses que cette série rend à tous, gouvernements, associations, particuliers. Elle offre et tient à jour la collection complète des lois en vigueur. Quand elle sera tout à fait mise au point et que les éditions française, anglaise et allemande marcheront de pair, elle formera l'un des plus utiles instruments de travail du Bureau.

4° La *Revue Internationale du Travail* a conquis sa place parmi les grandes revues traitant des questions de travail. Elle paraît en anglais et en français depuis janvier 1921. Ses collaborateurs appartiennent à tous les pays et à tous les partis. Après des articles de fond de documentation ou de discussion scientifiques, elle contient des rubriques relatives aux questions à l'étude, soit à la Conférence, soit au Bureau, des informations statistiques sur les salaires, le chômage et l'emploi, le prix et le coût de la vie, etc., une ample revue bibliographique et une revue sommaire des législations.

5° L'*Annuaire international du travail* a pour but de faciliter les recherches aux personnes qui veulent se mettre en rapport avec les

institutions officielles et les organisations internationales ou nationales s'occupant des problèmes du travail. Il donne la constitution et les différents services de la Société des Nations et de l'Organisation permanente du travail, puis tous les services gouvernementaux, ministères, commissions officielles, etc.; les noms et adresses des organisations professionnelles importantes, patronales et ouvrières, ainsi que les organisations coopératives.

On a critiqué, du côté patronal, cette publication. Mais elle s'améliore chaque année et il est hors de doute qu'elle est éminemment utile à beaucoup de personnes.

6° Les *notes mensuelles sur les migrations* sont un tirage à part des notes sur les migrations paraissant chaque mois dans les *Informations sociales* depuis janvier 1924. Elles résument les principaux événements relatifs aux mouvements migratoires dans le monde.

7° La *bibliographie d'hygiène industrielle*, commencée en mai 1922 dans la *Revue Internationale du Travail* en est maintenant détachée et paraît en fascicule séparé tous les trois mois. Elle est tirée des revues techniques et médicales et elle rend des services signalés aux spécialistes de cette branche importante de la science et de la pratique.

8° Après ces publications périodiques, vient la série des *documents de la Conférence internationale du Travail* qui comprend pour chaque conférence, les questionnaires et les rapports publiés par le Bureau en vue de la préparation de chaque session, le rapport du directeur à la Conférence, le compte rendu définitif sténographique des séances et les textes authentiques des projets de convention et des recommandations. « Ces documents paraissent normalement en français et en anglais, mais dans certains cas, les questions sont publiées en d'autres langues importantes. Des comptes rendus des débats de la Conférence ont été également publiés dans leur texte intégral et espagnol et, sous une forme résumée, en allemand. »

9° Les douze séries d'*Etudes et documents* comprennent des études et des monographies plus étendues que celles qui trouvent place dans la *Revue Internationale du Travail*. Leurs sujets, très divers, ont été répartis sous les rubriques suivantes : vie sociale, conditions économiques, chômage, salaires et durée du travail, indemnisation et rééducation des mutilés de la guerre, hygiène et sécurité industrielles, coopération, travail des femmes et des enfants, enseignement, agriculture, et statistique.

On peut dire qu'en ses quatre-vingt-trois brochures et volumes (juin 1924) le Bureau a accumulé une somme formidable de précieuses connaissances.

10° Enfin, sous le titre d'*Etudes spéciales*, le Bureau publie les résultats d'enquêtes originales effectuées par ses services. C'est sous cette rubrique notamment qu'il classe la grande *enquête sur la production*, qui comptera cinq gros volumes.

§ 2. — LES CONFÉRENCES INTERNATIONALES DU TRAVAIL.

Il faudrait toute une nouvelle série de leçons pour exposer avec le développement qu'il mériterait, le travail accompli au sein des six conférences internationales du travail. Nous ne pouvons que les passer en revue très rapidement, en essayant de les caractériser.

I. — Première session de la Conférence : Washington.

(29 octobre au 29 novembre 1919.)

C'est la Conférence du début et en même temps la Conférence constitutionnelle.

Décidée au milieu des travaux de la commission de Paris, elle porte la marque des illusions que l'on se faisait alors, en ce qu'elle s'est tenue à Washington : on espérait ainsi agir sur l'opinion publique américaine en faveur de la ratification du traité de Versailles. Or, au moment où s'ouvrit la session, le président Wilson étant malade, confiné à la Maison Blanche, le gouvernement des États-Unis n'osa même pas recevoir officiellement la Conférence, ni y participer, et peu de jours après, le Sénat, adoptant réserve sur réserve, finit par rejeter la ratification.

La situation juridique de la Conférence était singulière : la partie XIII du traité de Versailles qu'elle voulait appliquer n'était pas encore en vigueur puisque tout le traité lui-même ne pouvait l'être que quand trois puissances alliées l'auraient ratifié — ce qui n'eut lieu que le 10 janvier 1920. La Société des Nations n'existait pas d'avantage. Le gouvernement américain avait voulu tirer argument de ces circonstances pour considérer la Conférence comme non officielle. Mais les participants ne pouvaient admettre cette manière de voir : ils avaient mandat de leurs gouvernements de tenir la Conférence prévue au traité, et en fait ils réussirent à en appliquer scrupuleusement les dispositions. On parlait de cette idée que le traité serait bien mis en vigueur un jour et qu'il suffirait d'une approbation en bloc des parties contractantes pour valider tous les actes de la Conférence du travail. C'est pour permettre cette procédure que la session n'a pas été clôturée à Washington, et qu'on chargea le Conseil d'administration de le faire, — ce qui eut lieu à Paris en janvier 1920.

Ouverte ainsi dans une atmosphère hostile et dans des circonstances troubles, c'est miracle que la Conférence ait pu siéger pendant tout un mois sans incidents et épuiser son ordre du jour, terriblement chargé. On peut dire qu'elle s'imposa par le sérieux et le calme de ses délibérations. Elle fut présidée par l'honorable Wilson, secrétaire d'État, mais à titre de « citoyen des États-Unis » et non à titre de membre du gouvernement.

Elle eut d'abord à régler une série de questions constitutionnelles : elle vota (à l'unanimité moins une voix) l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie; elle adopta son règlement d'ordre intérieur, ainsi que les formules des projets de convention et des recommandations, élit le premier Conseil d'administration.

Quant aux questions de fond, elle n'adopta pas moins de six projets de convention et de six recommandations.

1^o Le premier projet de convention, de beaucoup le plus important et celui qui attira l'attention du monde entier, fut celui établissant *la semaine de quarante-huit heures et la journée de huit heures*. Il avait été préparé par un rapport du Comité d'organisation dont la conclusion servit de base de discussion. Après une discussion de trois jours en séance plénière, une commission de quinze membres, cinq délégués gouvernementaux, cinq patrons et cinq ouvriers, fut nommée. C'est au sein de cette commission que se développèrent les débats les plus animés, qui aboutirent au projet qui fut adopté par la Conférence, le 28 novembre, par 82 voix contre 2.

On sait qu'après avoir énuméré les industries auxquelles la convention doit s'appliquer, et qui comprennent tous les établissements industriels au sens restreint, c'est-à-dire à l'exclusion du commerce et de l'agriculture, le projet formule le principe général et indique les exceptions : pour les personnes occupant un poste de surveillance de direction ou de confiance; pour la semaine anglaise (dépassement d'une heure les autres jours que le samedi); pour le travail par équipes.

Pour les travaux à feu continu, une moyenne de cinquante-six heures par semaine est admise. Les cas de force majeure sont réservés. Des dérogations sont prévues : permanentes pour les travaux préparatoires ou complémentaires, temporaires pour permettre aux entreprises de faire face à des surcroûts de travail extraordinaires. Le maximum des heures supplémentaires est laissé à la décision des pouvoirs publics, après consultation des organisations patronales et ouvrières. Mais le principe de la majoration du taux du salaire de 25 p. 0/0 est consacré.

Des précautions sont prises pour que les gouvernements renseignent le Bureau du Travail et il est prévu que les dispositions de la convention pourront être suspendues « en cas de guerre ou en cas d'événements présentant un danger pour la sécurité nationale. »

Dans son ensemble, le projet de convention se rapproche de la loi française du 27 avril 1919 et en a la souplesse.

Conformément à l'article 405, paragraphe 3, un régime exceptionnel a été adopté pour le Japon, l'Inde britannique, la Chine, la Perse, le Siam, la Grèce et la Roumanie.

2^o En matière de *chômage*, la Conférence n'adopta qu'un projet

de convention, laissant à une recommandation un certain nombre de questions qui ne paraissaient pas mûres pour une convention.

Le projet de convention oblige les États à communiquer au Bureau international du Travail à des intervalles aussi courts que possible et qui ne devront dépasser trois mois, toute information disponible, statistique ou autre, concernant le chômage. Chaque membre devra établir un système de bureaux publics de placement gratuit, placé sous le contrôle d'une autorité centrale et la surveillance de comités comprenant des patrons et des ouvriers. Dans les pays où existe l'assurance chômage, les ouvriers étrangers ressortissant à l'un des membres auront droit à des indemnités égales à celles touchées par les travailleurs nationaux.

3° Le *travail des femmes*, inscrit à l'ordre du jour sur trois points déterminés donna lieu à deux projets de convention et à une recommandation.

Le premier est relatif à l'interdiction du travail de nuit. Il s'agissait au début d'étendre simplement la Convention de Berne de 1906 à tous les États qui n'y avaient pas adhéré. Mais, en examinant les dispositions de la convention, on fut amené à en proposer la révision, les exceptions prévues en 1906 notamment, n'ayant plus de raison d'être. Le projet adopté reproduit essentiellement la convention de Berne, avec cette différence que l'interdiction du travail de nuit s'étend à tous les établissements industriels, tandis que la convention de Berne ne s'appliquait qu'aux établissements ayant au moins dix ouvriers. La définition de la nuit reste la même : de dix heures du soir à cinq heures du matin.

4° Le projet de convention relatif au *travail des femmes avant et après leur accouchement* est sorti de débats mouvementés et parfois assez confus.

Il s'applique aux établissements commerciaux aussi bien qu'aux établissements industriels. Il interdit d'employer une femme accouchée moins de six semaines après sa délivrance. Il permet à la femme de quitter son travail, sur production d'un certificat médical, six semaines avant son accouchement. Il lui donne droit à une indemnité suffisante pour son entretien et celui de son enfant, ainsi qu'aux soins médicaux. Si elle allaite son enfant à l'usine, elle a droit à deux repos supplémentaires d'une demi-heure. Le patron ne peut lui signifier son congé pendant son absence.

5° Le *travail des enfants*, donna lieu à deux projets de convention.

Le premier fixe à quatorze ans l'âge d'admission dans les établissements industriels.

Des exceptions ont été prévues pour le Japon et pour l'Inde, où l'âge d'admission a été abaissé à douze ans.

6° Le second projet de convention concerne le *travail de nuit des adolescents*.

On prit pour point de départ les bases de convention qui avaient été adoptées à Berne en 1913; mais elles ont été quelque peu précisées et renforcées.

En principe, il est interdit d'employer pendant la nuit les enfants de moins de dix-huit ans. Mais cet âge est abaissé à douze ans dans les travaux continus des usines de fer et d'acier, des verreries, des papeteries, des sucreries où l'on traite le sucre brut et dans les réductions du minerai d'or. La nuit est définie une période de onze heures consécutives comprenant l'intervalle écoulé entre dix heures du soir et cinq heures du matin.

Des exceptions sont prévues pour les pays tropicaux, pour le Japon et l'Inde.

Les six recommandations sont relatives aux objets suivants :

1^o La première concerne le *chômage*. Elle recommande l'interdiction des bureaux de placement payants, des ententes internationales pour le placement collectif des ouvriers d'un pays à l'autre, l'organisation de l'assurance chômage et la coordination des travaux publics.

2^o La recommandation concernant la réciprocité de traitement des travailleurs *étrangers* réclame pour les travailleurs le bénéfice des lois de protection ouvrière et le droit d'association égal à celui des indigènes.

Les trois recommandations suivantes sont dues à la commission qui eut à s'occuper du travail dans les industries dangereuses.

3^o L'une recommande de prendre des mesures en vue d'assurer la *désinfection des laines* suspectes de contenir des spores *charbonneuses*.

4^o L'autre réunit la protection des femmes et des enfants contre le *saturnisme*, demandant l'interdiction absolue du travail aux femmes et aux jeunes gens en dessous de treize ans dans une série de sept catégories de travaux énumérés. Elle indique en outre les précautions obligatoires à prendre pour la manipulation des sels de plomb.

5^o La troisième recommande d'établir non seulement un système assurant une inspection efficace des usines et ateliers, mais en outre un *service d'hygiène* spécialement chargé de sauvegarder la santé des ouvriers et qui doit se mettre en rapport avec le Bureau international du Travail.

6^o La dernière recommandation se borne à faire appel à tous les membres de l'Organisation qui n'avaient pas encore adhéré à la convention de Berne de 1906 prohibant l'emploi du *phosphore blanc* dans l'industrie des allumettes pour qu'ils y donnent leur adhésion. Elle a contribué ainsi à rendre cette convention, à laquelle on n'a pas touché, vraiment universelle.

II. — Deuxième session de la Conférence : Gênes.

(15 juin-10 juillet 1920.)

C'est la Conférence des marins.

Elle avait déjà été décidée lors de la discussion à la commission de Paris, de la clause de la charte du Travail proposée par M. Gompers au sujet des marins. D'autre part, la Conférence de Washington n'avait pas voulu légiférer, en ce qui concerne la durée du travail, pour la marine et avait renvoyé la question à « une conférence spéciale sur le travail des marins et mariniers » (art. 1^{er}, par. 6, du projet de convention sur la durée du travail).

La convocation de la Conférence fut décidée au Conseil d'administration à sa session de Paris en janvier 1920. Comme le siège de la Société des Nations n'était pas encore fixé à cette époque, on était libre dans le choix du lieu; la lutte s'établit entre Anvers, Venise et Gênes; ce fut cette dernière ville qui l'emporta.

Quoique consacrée exclusivement au travail des marins, cette conférence entra dans le cycle des conférences générales du travail, visées à l'article 389 et compta pour la conférence qui devait se tenir en 1920.

Le nombre des États représentés fut vingt-sept, soit douze de moins qu'à Washington, ce qui se comprend, étant donné l'objet spécial de la Conférence, mais elle réunit le même nombre de délégués : 86. La Conférence fut présidée par le baron Mayor des Planches commissaire général de l'émigration italienne.

L'ordre du jour portait quatre questions : la durée journalière du travail, la question de l'engagement, du placement et du chômage, celle de l'âge d'admission des enfants à bord, enfin celle de la possibilité d'établir un statut international des marins.

La plus importante était à coup sûr la première, celle de la durée journalière du travail que l'on proposait être huit heures, comme dans l'industrie. Elle fut longuement et âprement discutée. Encommissionnée sous plusieurs formes, elle ne réussit pas, en séance plénière, à obtenir la majorité des deux tiers requise pour devenir un projet de convention, et il s'en fallut d'une fraction de voix.

La Conférence vota, en fin de compte, trois projets de convention et quatre recommandations.

Les projets de convention sont les suivants :

1^o Le premier fixe l'âge d'admission des enfants au travail maritime à quatorze ans.

2^o Le second concerne l'indemnité de chômage en cas de perte du navire par naufrage. L'armateur est tenu de payer à chacun des marins employés sur le navire, une indemnité pour tous les jours de la période effective de chômage, au taux du salaire fixé par le

contrat. Toutefois, le total payable à chaque marin peut être limité à deux mois de salaire;

3° Le troisième concerne le placement des marins. Appliquant une des recommandations de Washington, le projet interdit la continuation de bureaux de placement payants, sauf, pour une période transitoire, pendant laquelle ils seront soumis à un contrôle de gouvernement. Chaque membre s'engage ensuite à établir un système de placement public et gratuit des marins.

Les quatre recommandations sont relatives aux questions qui n'ont pu être mises sous forme de projets de conventions.

Ce sont :

1° Une recommandation tendant à limiter à huit heures par jour, la durée du travail dans l'industrie de la *pêche*, « avec les clauses nécessaires pour faire face aux conditions particulières à cette industrie en chaque pays. »

2° Une autre tend à limiter les heures de travail dans la *navigation intérieure*, tout en tenant compte des conditions de chaque pays. Elle recommande des ententes entre pays riverains de cours d'eau utilisés en commun en vue de limiter les heures de travail du personnel employé dans la navigation intérieure sur ces cours d'eau.

3° Quant au *statut international* des marins, la Conférence reconnut qu'il était prématuré d'essayer de l'établir avant que chaque État n'ait, de son côté, réuni toutes les lois et tous les règlements relatifs à ses marins. C'est l'objet de la troisième recommandation.

4° Une dernière recommandation demande que les États membres organisent pour les marins un système effectif d'*assurance contre le chômage*.

Signalons enfin qu'une *résolution* de la Conférence engageait le Conseil d'administration à s'adresser à la section d'hygiène de la Société des Nations pour déterminer les dispositions internationales à prendre pour la prévention et le traitement des maladies vénériennes dans la marine marchande.

C'est à la suite de cette Conférence de Gênes que s'est constituée la commission paritaire maritime, qui est permanente, et s'occupe de préparer l'étude des questions maritimes pour les conférences futures.

III. — Troisième session de la Conférence : Genève.

(25 octobre-19 novembre 1921.)

On pourrait l'appeler la Conférence du travail agricole bien qu'elle n'y fût pas consacrée exclusivement.

Elle s'ouvrit par le grand débat sur la compétence de la Conférence en matière de travail agricole dont nous avons parlé plus haut. On

sait que, malgré la protestation du gouvernement français, la Conférence maintint à son ordre du jour les questions agricoles, sauf celle relative à la réglementation des heures de travail, qui fut rayée pour des raisons d'opportunité.

L'ordre du jour comprenait, en dehors des questions relatives au travail dans l'agriculture, les premières propositions pour la réforme de la constitution du Conseil d'administration, deux questions d'hygiène industrielle (désinfection des laines et céruse), celle du repos hebdomadaire dans l'industrie et le commerce, et deux questions relatives au travail des marins.

Elle fut présidée par lord Burnham; 39 États furent représentés par 118 délégués.

Elle vota un plus grand nombre encore de projets de convention et de recommandations que la Conférence de Washington.

Sept projets de convention furent adoptés :

1^o Le projet concernant l'*âge d'admission des enfants* au travail dans l'agriculture. Il est fixé à quatorze ans; mais le travail est autorisé avant cet âge, à condition qu'il ait lieu en dehors des heures fixées pour l'enseignement scolaire et qu'il ne nuise pas à l'assiduité à l'école. En outre, les heures d'enseignement peuvent être réglées de façon à permettre les travaux légers hors de la maison. Le total annuel de la période de fréquentation scolaire ne pourra être réduit à moins de huit mois.

2^o Un projet de convention concerne les *droits d'association et de coalition* des travailleurs agricoles. C'est un simple engagement d'assurer à toutes les personnes occupées dans l'agriculture les mêmes droits d'association et de coalition qu'aux travailleurs industriels.

3^o Un autre concerne la *réparation des accidents du travail* dans l'agriculture : les membres s'engagent à étendre à tous les salariés agricoles le bénéfice des lois et règlements ayant pour objet d'indemniser les victimes d'accidents du travail.

4^o Le projet de convention concernant l'*emploi de la céruse dans la peinture* est le résultat d'une transaction, obtenue grâce à M. Justin Godart, qui était membre de la délégation française. Une lutte extrêmement vive s'était développée entre partisans et adversaires de la réglementation au sujet de la peinture, et les points de vue étaient fort divergents.

Le projet interdit l'emploi de la céruse dans les travaux de peinture à l'intérieur des bâtiments, sauf quelques exceptions déterminées. Il le permet dans la peinture décorative, en travaux de filage et de rechampissage, en chargeant les gouvernements du soin de les définir.

Il interdit le travail aux jeunes gens de moins de dix-huit ans et aux femmes, tout en réservant la possibilité de l'apprentissage. Il donne ensuite une série de principes directeurs pour la réglementa-

tion de l'emploi de la céruse dans les travaux pour lesquels il n'est pas interdit. Enfin, il fait une obligation aux membres de tenir des statistiques de la morbidité et de la mortalité des peintres par suite de saturnisme.

5° Un projet concerne l'application du *repos hebdomadaire dans les établissements industriels*. Il contient, en sept articles, des dispositions qui se retrouvent dans la plupart des législations continentales. Il énumère les industries assujetties, prescrit un repos obligatoire, en principe, de vingt-quatre heures consécutives par période de sept jours de travail, et coïncidant « autant que possible, avec les jours consacrés par la tradition ou les usages du pays ou de la région. » Il prévoit la possibilité d'exceptions totales ou partielles et demande aux membres de communiquer au bureau, tous les deux ans, les mesures prises.

6° Le projet de convention fixant l'*âge minimum d'admission des jeunes gens au travail* en qualité de *soutiers* ou *chauffeurs* à bord des navires, commence par définir le « navire », puis fixe l'âge à dix-huit ans. Toutefois, il prévoit des dérogations, notamment pour les jeunes gens de seize ans qui auront été reconnus aptes à ce travail par un examen médical et qui naviguent exclusivement sur les côtes de l'Inde et du Japon. Dans le cas où l'on ne trouverait pas à embaucher des jeunes gens de plus de dix-huit ans, on pourra en occuper de seize ans, mais à condition d'en mettre deux pour un.

7° Le projet de convention concernant l'*examen médical obligatoire des enfants et des jeunes gens employés à bord des navires* prescrit cet examen pour tous les jeunes gens de moins de dix-huit ans. Le certificat médical doit attester leur aptitude au travail maritime. L'examen doit être renouvelé tous les ans.

Des huit recommandations, sept concernent l'agriculture :

1° L'une est relative aux moyens de *prévention contre le chômage* dans l'agriculture : emploi d'une technique moderne, de systèmes améliorés pour l'exploitation plus intensive, la colonisation intérieure, l'amélioration des moyens de transport, l'exploitation d'industries accessoires, les coopératives agricoles.

2° Une autre concerne la protection avant et après l'*accouchement des femmes* employées dans l'agriculture et recommande l'application de la convention de Washington.

3° Une autre concerne le *travail de nuit des femmes* dans l'agriculture et recommande que tout membre prenne des mesures pour qu'un repos de neuf heures consécutives soit assuré aux femmes.

4° Une recommandation analogue porte sur le *travail de nuit des enfants et des jeunes gens* dans l'agriculture et veut leur assurer un repos de dix heures consécutives.

5° Une autre attire l'attention sur la nécessité de développer l'*enseignement technique agricole*.

6° Une autre recommande d'étendre au personnel agricole les *assurances sociales* dont bénéficiaient les travailleurs industriels.

7° Une autre concerne le *logement* et le *couchage* des ouvriers agricoles « en tenant compte des conditions spéciales climatiques ou autres, affectant le travail agricole du pays. »

8° La dernière recommandation est relative à l'application du *repos hebdomadaire* dans les établissements commerciaux.

IV. — Quatrième session de la Conférence : Genève.

(18 octobre-3 novembre 1922.)

C'est la Conférence des réformes constitutionnelles.

Elle réunit 111 délégués représentant 39 États. Elle fut encore présidée par Lord Burnham.

Il était évident pour tout le monde que la Conférence ne pouvait continuer à voter un grand nombre de projets de convention et de recommandations. Les parlements et les gouvernements ne pouvaient et ne voulaient pas suivre son allure.

Aussi, le moment parut favorable pour aborder les questions de réforme intérieure qui étaient pendantes. L'ordre du jour ne comportait donc que deux questions :

1° La révision de la partie XIII du traité en vue de permettre la réforme de la composition du Conseil et les modifications relatives à la périodicité des sessions de la Conférence.

2° La communication au Bureau du Travail d'informations relatives à l'émigration.

Nous avons vu plus haut, au chapitre VIII, paragraphe 13, à quel résultat la Conférence aboutit en ce qui concerne la réforme du Conseil. C'est sous forme d'une « résolution » que l'amendement à l'article 393 a été voté.

Quant à la périodicité des sessions de la Conférence, nous avons vu que la proposition d'amendement de l'article 389 ne fut pas adoptée et que l'on maintint l'annualité de la Conférence, sous réserve d'essayer le système de la double lecture des projets de convention.

La recommandation concernant la communication au Bureau de toutes informations statistiques et autres, relatives à l'émigration, à l'immigration, au rapatriement et au transit des émigrants a pour but de provoquer une certaine uniformité dans les cadres de renseignements à fournir, de façon à les rendre comparables. Elle indique les rubriques indispensables à ce sujet et la teneur des documents d'identité délivrés aux émigrants et immigrants.

Aucun projet de convention ne fut soumis à la Conférence.

Mais elle ne se fit pas faute d'adopter de nombreuses résolutions, renvoyant des sujets à l'étude et l'examen du Conseil.

V. — Cinquième session de la Conférence : Genève.

(22-29 octobre 1923.)

C'est la Conférence de l'inspection du Travail.

Des raisons d'économie vinrent s'ajouter à des raisons de prudence dans l'intensité du travail et à des raisons pratiques pour ne tenir en 1923 qu'une courte session.

On avait décidé, en effet, de changer la date de la Conférence, qui se tenait habituellement en octobre et novembre, et de la tenir au mois de juin. Comme il y aurait eu très peu d'intervalle entre les deux conférences, il fut décidé de limiter celle de 1923 à une semaine et à une seule question.

C'était une question importante : celle des principes généraux à recommander aux différents États pour l'organisation des services d'inspection destinés à assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

Elle méritait d'autant plus une session particulière qu'elle devait attirer, et qu'elle attira un nombre considérable de spécialistes.

Elle a réuni 126 délégués représentant 42 États. Elle fut présidée par M. Adatci, ambassadeur du Japon à Bruxelles.

La recommandation adoptée, qui est très développée, est un véritable traité de l'inspection du travail. Elle porte sur l'objet de l'inspection, la nature des fonctions et des pouvoirs de l'inspection, l'organisation de l'inspection (personnel, titres et formation des inspecteurs, types et méthodes d'inspection, coopération des employeurs et des travailleurs), les rapports des inspecteurs.

Beaucoup de délégués de pays européens et extra-européens se sont exprimés très favorablement sur le travail de cette courte conférence, dont la documentation a été très soignée et est appelée à rendre beaucoup de services.

VI. — Sixième session de la Conférence : Genève.

(16 juin-5 juillet 1924.)

C'est la première conférence où le régime de la double lecture a été appliqué.

Elle a été marquée par la présence de M. Justin Godart, ministre du Travail en France, et de deux membres du cabinet travailliste anglais : miss Margaret Bondfield et M. Rhys J. Davies. Elle réunit 127 délégués, représentant 40 États. Elle fut présidée par M. Branting, ancien président du Conseil des ministres de Suède.

L'ordre du jour portait quatre points : l'utilisation des loisirs de l'ouvrier, l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et natio-

naux, victimes d'accidents du travail, l'arrêt hebdomadaire de vingt-quatre heures dans la verrerie à bassins et le travail de nuit dans les boulangeries.

Elle n'a voté définitivement qu'une recommandation, celle concernant l'utilisation des loisirs des travailleurs. On a essayé d'y mettre à profit l'expérience faite dans les différents pays en cette matière. La recommandation porte sur : la préservation des loisirs, les loisirs et l'hygiène sociale, la politique de l'habitation, les institutions pour l'utilisation des loisirs, le libre usage des institutions et la coordination de leurs efforts.

Pour le reste, elle a voté quatre textes, qui sont des avant-projets de convention et de recommandation, dont l'adoption définitive a été reportée à la conférence de 1925.

Ils portent :

1° Un avant-projet de convention et un avant-projet de recommandation sur l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière d'accidents du travail. L'engagement demandé aux membres, par le premier, porte non seulement sur l'indemnisation des victimes d'accidents, mais sur celle de leurs ayants droit.

La recommandation cherche à préciser les mesures administratives à prendre pour réaliser cette égalité de traitement, sans qu'elles soient imposées par une convention.

2° L'avant-projet de convention sur l'arrêt de vingt-quatre heures dans les verreries à bassins est le résultat d'une transaction entre partisans et adversaires de cette réglementation. Le principe de l'arrêt a été admis. Mais les exceptions sont nombreuses et importantes.

3° L'avant-projet de convention sur le travail de nuit dans les boulangeries était impatientement attendu dans les milieux intéressés. La Conférence s'est décidée pour l'interdiction du travail de nuit de toutes les personnes, aussi bien patrons qu'ouvriers, participant à la fabrication du pain, de la pâtisserie ou des produits similaires à base de farine, sauf naturellement celle effectuée par les membres d'une même famille pour leur consommation. Un certain nombre d'exceptions, analogues à celles inscrites dans la Convention de Washington sur la durée du travail, sont prévues.

§ 3. — CONCLUSION.

Pour mesurer l'œuvre accomplie par l'Organisation permanente du Travail, ses adversaires ne manquent pas de faire de la statistique. Ils prennent l'état des ratifications de conventions effectuées et le mettent en regard du nombre des ratifications possibles. En juillet 1924, 141 ratifications avaient été enregistrées, mais si tous les États avaient ratifié toutes les conventions, il aurait dû y en avoir plus de 800.

Cette interprétation, faut-il le dire, est erronée. Il y a des pays qui comptent, et d'autres qui ne comptent pas. Sans doute, l'idéal serait que la protection légale des ouvriers fût universelle. Mais qui s'est jamais fait l'illusion de croire que cet idéal se réalisera jamais ? Et qui peut considérer comme un échec l'abstention de l'Hedjaz ou de telle république sud-américaine ?

Le seul échec important que l'Organisation ait essayé en matière de ratification est celui de la Convention de Washington sur la durée journalière du travail. Le projet de convention avait été voté d'enthousiasme, à l'unanimité ; c'était l'Angleterre, on peut le dire, qui conduisait les autres États. La législation française, allemande, autrichienne, tchécoslovaque, polonaise, néerlandaise, suisse et belge aurait rendu possible la ratification. Mais la non ratification par l'Angleterre arrêta les meilleures bonnes volontés, jusqu'au jour où, revenant en arrière, l'Allemagne a suspendu l'application de la loi de huit heures, rendant la ratification de la Convention de Washington encore plus difficile. Mais nous nous refusons à croire que cet échec soit définitif : un projet a été déposé à la Chambre des députés français, deux projets à la Chambre des Communes ; une entrevue, à Berne, des ministres du Travail de France, de Grande-Bretagne, d'Allemagne et de Belgique, permet de nourrir les espoirs les plus fondés.

Il serait injuste de ne pas signaler, en regard de l'Europe, le progrès considérable accompli par la même convention dans l'Inde, qui jouit d'un régime spécial. Là, la réduction de la durée du travail se chiffre par au moins douze heures par semaine, et c'est, à coup sûr, un changement notable par rapport au passé.

Quand on jette un regard d'ensemble sur l'œuvre accomplie depuis quatre ans par l'Organisation du Travail, on doit reconnaître qu'elle est de nature à réjouir tous ceux qui se sont groupés jadis pour promouvoir la législation internationale du travail. Ils ne rêvaient pas davantage, ils ne rêvaient pas ce qui s'est accompli, depuis 1900, depuis les conventions de Berne de 1906.

Le retard des ratifications est tout ce qu'il y a de plus naturel, pour qui connaît un peu les parlements, les administrations, les chancelleries. Aujourd'hui encore, il y en a bien qui ne connaissent même pas l'Organisation permanente du Travail.

A coup sûr, les fluctuations de la politique ont leur répercussion sur l'action de l'Organisation. C'est pourquoi nous ne nous réjouissons pas tant que d'autres de l'avènement d'un gouvernement travailliste en Angleterre, d'un gouvernement radical-socialiste en France, de gouvernements socialistes en Suède et en Danemark.

Mais ce qui est réconfortant est de voir l'idée de la législation internationale du travail faire son tour du monde et s'affermir dans les esprits.

Nous ne pouvons être indifférents au progrès qui se manifeste, si peu que ce soit, dans l'Inde, au Japon, en Perse : ces pays demandent à ne plus être considérés comme hors du monde, et ils veulent, à leur tour, des conditions humaines de travail. N'est-ce pas un gain énorme pour la civilisation?

Que l'idée s'affermisse dans les esprits, c'est ce qui frappe quand on voit les adversaires eux-mêmes du progrès de la législation du travail en réclamer l'internationalisation. En exigeant que la loi soit la même partout, ils la justifient et la consacrent davantage. Quant aux partisans des lois ouvrières, notamment les travailleurs organisés, ils ont fait de l'internationalisation un véritable dogme.

Or, quelle est la signification de cet esprit?

C'est, à notre sens, l'affirmation dans la solidarité sociale au dedans des frontières. Du jour où celui qui travaille est considéré par les gouvernements (et les diplomates) comme méritant une protection spéciale; du jour où on juge nécessaire dans ce but l'intervention de la loi, de ce jour naît dans les esprits l'idée que cette protection n'est pas seulement due au *citoyen*, au national, mais à tous ceux qui travaillent, bien plus, que pour être effective et définitive, elle doit s'étendre chez les États voisins et éloignés.

La nationalité, la race, la couleur de peau, la religion s'effacent devant l'accident, l'invalidité, la maladie, le chômage, la vieillesse et la misère.

Dès lors, les États conçoivent le devoir de se prêter un mutuel appui, dans l'œuvre de justice et d'humanité que réalise la loi ouvrière.

Cette conception, elle existe aujourd'hui chez tous les États civilisés et elle ne périra pas.

C'est le mérite de l'Organisation permanente du Travail d'en assurer la réalisation.

BIBLIOGRAPHIE

Publications du Bureau international du Travail (toutes éditées par le Bureau à Genève) :

- 1° *Bulletin Officiel*;
- 2° *Informations sociales*;
- 3° *Série législative*;
- 4° *Revue internationale du Travail*;
- 5° *Annuaire international du travail*;
- 6° *Documents de la Conférence internationale du Travail* (six sessions);
- 7° *Etudes et documents*;
- 8° *Etudes spéciales*.

1 ERNEST MAHAIM, *Le Droit international ouvrier*, Paris, librairie Sirey, 1913, 1 vol. in-8°.

ALBERT METIN, *Les Traités ouvriers*, Paris, Collin, 1908, 1 vol. in-16.

RAOUL JAY, *La protection légale des travailleurs*, Paris, Larose, 1924, 1 vol. in-16.

IGNACE SINZOT, *Les traités internationaux pour la protection des travailleurs*, Louvain, 1911.

IWAO FRÉDÉRIC AYUSAWA, *International Labor legislation*, New-York, Columbia University, 1920, 1 vol. in-8°.

M. GUERREAU, *Une nouvelle institution du droit des gens. L'Organisation permanente du Travail*, Paris, Rousseau, 1923, 1 vol. in-8°.

RENÉ COURTIN, *L'Organisation permanente du travail et son action*, Paris, librairie Dalloz, 1923, 1 vol. in-8°.

ALBERT VABRE, *Le Droit international du travail* avec préface de M. le P^r Et. Antonelli, Paris, Giard, 1923, 1 vol. in-8° (t. V de la bibliothèque de l'Institut de droit comparé de Lyon).

H. FEHLINGER, *Die internationale Arbeitsorganisation und ihre Ergebnisse*, Berlin, 1924 (*Allgemeines Deutsche Gewerkschaftsbund*). 1 Bd. in-8°.

ROBERT PINOT, *L'Organisation permanente du Travail*, *Revue de Paris*, 1^{er} mai 1921.

ERNEST MAHAIM, *La Conférence internationale du Travail de Gênes* (15 juin-10 juillet 1920), *Revue de Droit international et de Législation comparée* (1921, n° 1-2).

ERNEST MAHAIM, *L'Organisation du Travail de la Société des Nations et la Conférence de Washington*. *Revue économique internationale*, décembre 1920.

MAX LAZARD, *L'Organisation permanente du Travail. Les documents du Travail*, janvier-février 1922.

ERNEST MAHAIM, *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*. *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 3^e série, t. III, décembre 1922.

G. SCELLE, *L'organisme international de législation ouvrière* (*Revue des Sciences politiques*, août-octobre 1920).

G. SCELLE, *La signification de l'organisation internationale du travail* (*Scientia*, janvier 1924).

P. PIC, *Le droit international ouvrier dans le traité de Versailles*. Bureau international de Genève et Conférence internationale du Travail (*Journal de droit international public*, janvier-avril 1922).

L. ROCHARD, *Le Bureau international du Travail. La politique de la France* (*Nouvelle Revue*, 1^{er} juillet 1923).

H. RUFFIN, *La Conférence internationale du travail*, Paris, Presse universitaire de France, 1923.

BEHRENS, *The international labour office* (League of Nations). *A survey of certain problems of international administration*, London, Persons, 1924, 220 p.

JOHNSTON G. A., *The international social progress. The work of international labor organisation of the League of Nations*, London, Allen et Unwin, 1924.

TREMELLONI R., *L'organizzazione internazionale del lavoro*. Milano, Aracné, 1924.

A. THOMAS, *L'Organisation internationale du Travail*, *Revue de Paris*, janvier 1924.

A. DE MADAY, *La Compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière agricole*. Questions pratiques de droit ouvrier. Lyon-Desvigne, 1921.

DEVINAT P., *L'Organisation internationale du Travail*. Publications de l'Association nationale française pour la protection légale des travailleurs. Paris, Félix Alcan. Marcel Rivière, 1923.

STEIN OSWALD, *Die Internationale Arbeitsorganisation*. Vienne, Wiener Volksbuchhandlung, 1923.

JOEHES A. M. D., *Les Pays-Bas et l'Organisation internationale du Travail en 1923*. Extrait de « Grotius », annuaire international pour 1924. La Haye, Martinus Nyhoff.

SEHIGUEHI T. et ASARI Z., *The International Labour Office and Japan*, Tokio, « Asahi Shimbun », 1924.

BACKLUND, SVEN, *Fackföreningsinternationalen och Internationella Arbetsbyran*. Landsorganisationens Skriftserie N° 6, Stockholm, Tidens Förlag 1922, 50 öre.

ECKARDT et KUTTIG E., *Das Internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage, Kommentar zum Teil XIII des Friedensvertrages*. Berlin, F. Wahlen, 1922.

MEEKER ROYAL, *The International Labour Organisation*. Extrait des Annales de l'Académie américaine des Sciences sociales et politiques. Philadelphie, juillet 1923.

TOUSSAINT ADRIEN, *Le Bureau international du Travail et les Syndicats agricoles*. Lyon, Chronique Sociale de France.

TARDY MARCEL, *La Conférence internationale du Travail*, Paris, *Revue de France* du 15 janvier 1922.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — Introduction.

I. Historique de la protection légale internationale des travailleurs. . .	69
II. Doctrine de la protection légale de l'ouvrier au point de vue international	75

CHAPITRE II. — La Commission de législation internationale du Travail de la Conférence de Paris en 1919	77
--	-----------

CHAPITRE III. — La partie XIII du Traité de Paix	83
Section Première	83
Section II	93
Les vœux de la Commission	95

CHAPITRE IV. — Nature juridique de l'Organisation permanente du Travail.

I. Dans son ensemble	96
II. En particulier : la Conférence, le Conseil et le Bureau.	100
III. Immunités diplomatiques	101

CHAPITRE V. — Compétence de l'Organisation permanente du Travail.

§ 1. Observations générales	104
§ 2. Travail agricole	105
§ 3. Les travailleurs intellectuels.	113
§ 4. Les mutilés	114
§ 5. Les émigrants.	115

CHAPITRE VI. — La Conférence 116

§ 1. La composition de la Conférence.	116
I. Les quatre délégués.	116
II. La question des délégations incomplètes.	119
III. La nomination des délégués non gouvernementaux	121
A. La question de la nomination du délégué ouvrier néerlandais à la Conférence de 1921	123
B. La nomination du délégué ouvrier italien aux conférences de 1923 et 1924	126
IV. Les conseillers techniques	128
§ 2. Annualité de la Conférence	130
§ 3. Le vote individuel.	131
§ 4. Attributions de la Conférence.	133
I. La vérification des pouvoirs.	133
II. Amendements à la Partie XIII.	134
III. Le règlement.	136
IV. Les élections.	138

V. L'ordre du jour.	138
VI. Les commissions.	139
VII. Les décisions de la Conférence.	140
§ 5. Les projets de convention et les recommandations.	142
1° Préparation des débats.	144
2° Commission.	144
3° Décision préliminaire.	144
4° Discussion.	144
5° Comité de rédaction.	144
6° Vote final.	144
7° Transmission au secrétaire général.	144
8° L'engagement fondamental des États.	145
9° Faute de l'assentiment des autorités compétentes.	146
10° Conséquences de l'assentiment obtenu. La procédure de ratification.	146
11° Enregistrement.	146
12° Obligation subséquente à la ratification.	149
13° Les États fédératifs.	149
14° Paragraphe final de l'art. 405.	149
15° Le paragraphe 3 de l'art. 405.	150
16° Convention particulière (art. 407).	151
17° Rapport annuel.	151

CHAPITRE VII. — Les Sanctions. 152

CHAPITRE VIII. — Le Conseil d'Administration. 158

§ 1. La composition du Conseil.	158
I. Représentants des Gouvernements.	158
II. Les employeurs et les ouvriers.	162
III. La réforme de la constitution du Conseil.	162
IV. Les membres adjoints et les suppléants.	164
§ 2. Attributions du Conseil.	166
I. Attributions à l'égard des États-membres.	166
1. Le rapport annuel (art. 408).	166
2. En matière de sanctions.	166
II. Attributions à l'égard de la Conférence.	167
1. L'ordre du jour.	167
2. Le Conseil, commission de proposition.	168
III. Attributions du Conseil au sujet de son propre fonctionnement.	168
IV. Attributions du Conseil à l'égard du Bureau international du Tra- vail.	170
1. Le Budget.	170
2. Nomination du directeur.	174
3. Limites de l'activité du Bureau.	175
4. Les enquêtes.	176
5. Les commissions.	177
V. Autres attributions du Conseil.	178
1. Assesseurs techniques à la Cour de Justice Internationale.	178
2. Experts en matière de transferts des fonds des assurances sociales.	179
§ 3. Les sessions du Conseil.	180

CHAPITRE IX. — Le Bureau international du Travail.

§ 1. Fonction du Bureau.	182
§ 2. Organisation du Bureau.	184
I. La direction générale.	185
II. Les trois grandes divisions.	187
§ 3. Le personnel.	190
§ 4. Organisation financière.	193
§ 5. Les immunités diplomatiques et la personnalité civile du Bureau.	195
§ 6. Les locaux du Bureau.	196
§ 7. Les relations avec la Société des Nations.	198

CHAPITRE X. — L'œuvre accomplie.	202
§ 1. L'œuvre d'information	202
A. Le bureau de renseignements.	202
B. Publications	202
§ 2. Les Conférences internationales du Travail.	205
I. La première session de la Conférence : Washington 1919	205
II. La deuxième session de la Conférence : Gênes 1920	209
III. La troisième session de la Conférence : Genève 1921	210
IV. La quatrième session de la Conférence : Genève 1922	213
V. La cinquième session de la Conférence : Genève 1923	214
VI. La sixième session de la Conférence : Genève 1924	214
§ 3. Conclusion.	215
Bibliographie	218