

Quelques questions de droit au sujet des conventions internationales du travail¹.

Par Ernest MAHAIM,

Professeur à l'Université de Liège,

*Membre du Conseil d'administration du Bureau international
du Travail.*

Fixé dans ses grandes lignes par la Partie XIII du Traité de Versailles, le fonctionnement de l'Organisation internationale du Travail ne laisse pas de soulever, dans la pratique, un grand nombre de problèmes, les uns d'ordre intérieur, les autres d'ordre plus général. C'est à la Commission du règlement qu'a incombé la tâche de préciser et d'adapter aux résultats successifs de l'expérience la procédure du Conseil d'administration et de la Conférence. Appelée récemment à définir la procédure de révision des conventions, elle a dû, à cette occasion, aborder certains problèmes juridiques généraux, d'une importance considérable pour l'activité future de l'Organisation.

M. Mahaim, qui a assumé d'année en année la présidence de la Commission du règlement et qui est donc parfaitement au courant de ses travaux, étudie, dans l'article qu'on va lire, un certain nombre de questions de droit touchant aux conventions internationales du travail. Ces questions, concernant d'une part la nature juridique proprement dite des conventions, d'autre part les articles de style relatifs à la dénonciation et à la révision, présentent, à la lumière des débats qu'elles ont provoqués récemment, un intérêt spécial d'actualité.

L'Organisation internationale du Travail, comme la Société des Nations, présente, au point de vue juridique, des caractères

¹ Nous nous étions engagé naguère à exposer les questions de droit débattues au sein de l'Organisation internationale du Travail dans la *Revue de Droit international et de Législation comparée*, organe de l'Institut de Droit international, que dirige avec tant de talent M. le professeur Charles de Visscher, de Gand. Comme le sujet est de nature à intéresser également les lecteurs de la *Revue internationale du Travail*, dont beaucoup ont assisté à ces débats, nous avons obtenu de reproduire ici les parties essentielles de notre étude. Nous remercions cordialement notre confrère et ami de l'autorisation accordée.

particuliers. Il est hors de doute que la formation récente de liens *sociaux* plus étroits qu'avant la guerre entre les Etats a modifié bien des notions, bien des idées en matière de droit international.

Des débats qui ont eu lieu entre autres depuis deux ans, au sein du Conseil d'administration du Bureau international du Travail et de la Conférence, ont fait voir qu'il existe parfois, entre juristes, des opinions divergentes. On voudrait, dans les pages qui suivent, montrer l'intérêt de ces discussions, dont la portée n'est pas seulement théorique, mais peut avoir des conséquences pratiques.

LA NATURE JURIDIQUE DES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL.

Les projets de convention adoptés par la Conférence.

Plus d'un auteur s'est demandé quelle était la nature juridique des actes votés par la Conférence du Travail sous le nom de *projets* de convention. Au point de vue de la forme, notamment, ces actes ne sont pas identiques à ceux que les Etats concluent d'habitude. Les conventions ou traités internationaux, en effet, sont d'ordinaire négociés par des plénipotentiaires. La Conférence du Travail n'est pas une réunion de plénipotentiaires. Une fois d'accord, — et dans la mesure de leur accord, — les négociateurs *signent* un instrument diplomatique. Ici, il n'y a pas de signature. Ensuite, l'acte en question doit être ratifié par le Chef d'Etat dont les plénipotentiaires sont les mandataires. Ici, on appelle ratification une formalité quelque peu différente, et les Etats Membres se sont engagés formellement — même ceux dont les délégués ont voté contre — à soumettre l'acte adopté par la Conférence à des autorités législatives.

Ces différences ont fait naître des divergences d'opinion sur la nature de ce que vote la Conférence. M. Oersted, délégué patronal du Danemark, qui s'est toujours intéressé, en sa qualité de juriste, aux questions de droit de l'Organisation, a soutenu que ce que les Conférences adoptaient n'était « ni des projets ni des conventions ».

Examinons tout d'abord si le terme *projet* est inexact.

Les procès-verbaux de la Commission de législation internationale du Travail de la Conférence de la Paix de Paris (1919) montrent qu'il n'apparaît pas dès le début de ses travaux. Le projet primitif, présenté par la délégation britannique, qui a servi

de base de discussion dès la deuxième séance, le 4 février 1919, parle toujours de « conventions ».

Ce n'est qu'à la séance du 17 mars 1919 au matin, quand M. Robinson, le second délégué des Etats-Unis, fait connaître le contre-projet américain que l'expression « projet de convention » apparaît. Son article 20, remplaçant l'article 19, porte :

« La Conférence peut, en tout temps, à la majorité des deux tiers de ses membres, faire incorporer dans un projet de convention toute proposition qu'elle a adoptée ou recommandée. Si une ou plusieurs des Hautes Parties contractantes signent et ratifient une convention qui leur a été communiquée comme projet de convention approuvé par la Conférence, ladite convention devra être notifiée... »

On sait que ce contre-projet américain était présenté par la délégation des Etats-Unis pour essayer de faire cadrer le système projeté avec la Constitution fédérale. Il est visible qu'on cherche à diminuer, à affaiblir, les engagements pris devant la Conférence. Celle-ci ne vote qu'un texte, qui reste à l'état de projet, tant qu'il n'est pas *signé (sic)* et ratifié par des Parties contractantes.

Quand, enfin, à la séance du 19 mars au matin, Sir Malcolm Delevingne fait rapport au nom de la sous-commission qui a négocié le texte transactionnel susceptible d'être accepté par les Américains, il part naturellement de la formule du contre-projet américain et emploie, à l'article qui est devenu l'article 405, le terme de « projet de convention ». Ce terme est maintenu dans le projet soumis par la Commission à la Conférence des préliminaires de paix.

L'expression est-elle inexacte? Nous ne le pensons pas, et nous dirons même, avec notre distingué collègue M. Perassi, qu'elle nous paraît plus exacte que celle qu'on emploie couramment. Le projet de convention de la Conférence du Travail, en effet, n'est autre chose qu'un traité signé ou paraphé qui attend sa ratification. La signature a été remplacée par le vote aux deux tiers des voix de la Conférence, ainsi que l'observait déjà M. Van Eysinga dans un intéressant article¹.

Or, tant qu'une convention internationale n'est pas ratifiée, bien qu'elle soit aussi un texte *ne varietur*, on peut légitimement l'appeler un *projet*. Dans le droit international d'aujourd'hui, la ratification d'un traité signé par des plénipotentiaires, même dans les limites de leurs pouvoirs, est nécessaire pour rendre le traité

¹ « Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales », dans : *Revue de droit international et de législation comparée*, 3^{me} série, t. I, 1920, p. 127.

définitif, on pourrait dire juridiquement existant. Nous savons bien que l'usage courant est d'appeler *convention* une convention simplement signée et non ratifiée. Mais n'est-ce pas cette expression usuelle qui est inexacte? Combien de ces conventions ne sont-elles pas restées à l'état de *projets* et n'ont jamais eu d'existence effective? Ne reste-t-on pas, par conséquent, dans la stricte vérité en appelant *projet de convention* les soi-disant conventions jusqu'au moment où elles ont reçu la ratification qui leur donne vie?

On remarquera d'ailleurs que le texte de la Partie XIII n'appelle *projet de convention* l'acte adopté par la Conférence que tant qu'il n'est pas ratifié. Ainsi l'article 405, paragraphe 7 et les articles 406, 408, 409, 411 et 421 parlent de *conventions* dès qu'il s'agit d'actes ratifiés.

Bien des auteurs¹ ont déjà remarqué que la procédure instituée par la Partie XIII n'est une nouveauté qu'en ce qu'elle remplace la signature de plénipotentiaires par un vote d'assemblée. La Société des Nations n'a pas adopté cette procédure pour elle-même; les protocoles qui sont la suite des décisions prises par l'Assemblée sont signés. Mais, dans le régime adopté pour l'Organisation du Travail, c'est bien à dessein que la formalité de la signature a été supprimée. L'idée principale des membres de la Commission de Paris était de se passer des diplomates ou plus exactement des ministères des Affaires étrangères. On avait devant les yeux l'expérience des conventions de Berne, où il avait fallu deux ans pour conclure les conventions, et où il avait fallu, à la seconde session, l'intervention des ministres accrédités à Berne. On trouvait cela inutile et trop long. Ensuite, la composition de la Conférence du Travail, qui mêlait les représentants des patrons et des ouvriers aux représentants des gouvernements, en donnant à chacun un vote individuel, et en les mettant tous sur un pied d'égalité, ne s'accordait plus avec la formalité de la signature de plénipotentiaires. De là cette singularité que les conventions du travail de Genève ne portent pas la date d'un acte diplomatique; par analogie avec les conventions ordinaires, on doit leur donner la date du vote aux deux tiers de la Conférence internationale du Travail. A ce moment, il est vrai, il n'y a qu'un

¹ Voir Jhr. VAN EYSINGA, *loc. cit.*, p. 147; J. BASDEVANT: « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », dans: *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, 1926, t. V, p. 597; A. RAPISARDI-MIRABELLI: « Théorie générale des Unions internationales », dans: *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, 1925, t. II, p. 371.

projet de convention ; mais il en est exactement de même quand on donne à une convention qui doit être ratifiée la date de sa signature : à ce moment non plus elle n'est qu'un *projet*. Nous maintiendrons donc, comme parfaitement appropriée, la dénomination de *projets* de convention aux actes adoptés par la Conférence.

Les conventions : leur caractère contractuel.

Mais ces actes deviennent-ils bien de véritables *conventions*? On le nie et l'on nous dit : « Ce ne sont pas des conventions, ce sont des *lois*. » On veut bien ajouter : « des *lois conditionnelles*. »

Ce point de vue a été défendu avec un talent consommé au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, puis à la douzième session de la Conférence, par MM. Oersted et Olivetti, les distingués délégués patronaux danois et italien. Chose intéressante, le groupe patronal tout entier a adopté ce point de vue, tout en faisant remarquer que la thèse n'avait aucune portée politique. C'est, en tout cas, une nouvelle et éclatante manifestation de cette discipline de groupe qui s'accroît à la Conférence et qui lui donne, dans tant d'occasions, l'aspect d'un parlement.

A coup sûr, les arguments invoqués n'ont rien de particulièrement patronal. Ils sont empruntés à la théorie la plus pure et la plus élevée. Mais on ne peut s'empêcher de penser que la thèse peut avoir un intérêt politique pour le groupe qui la défend à l'unanimité, à cause de l'occasion où elle a été invoquée pour la première fois. Il s'agissait, en effet, de la révision éventuelle des conventions, et particulièrement de la convention de Washington sur la durée du travail. Comme cette révision était proposée par le gouvernement conservateur britannique et que l'espoir pouvait être conçu de voir amender la convention dans un sens restrictif, le groupe patronal soutenait toute proposition qui avait pour but d'étendre les pouvoirs de la Conférence en matière de révision, tandis que le groupe ouvrier soutenait tout ce qui pouvait les limiter¹. C'est au cours de ces discussions que les porte-parole du groupe patronal ont prétendu que la Conférence avait le droit d'*abroger* des conventions ratifiées, tout comme un parlement a le droit d'*abroger* les *lois* qu'il a faites.

Pour soutenir que les conventions du travail sont des *lois*, on

¹ On peut parfaitement imaginer que, dans certaines circonstances, les intérêts des deux groupes soient précisément en sens inverse.

invoque naturellement la distinction aujourd'hui courante¹ dans la science entre les traités-contrats et les traités-lois. C'est, si nous ne nous trompons, à M. Triepel que revient le mérite d'avoir développé toute une théorie, fondée sur cette distinction, due à Bergbohm². Le traité-contrat, tout particulièrement quand il est bilatéral, exprime l'accord de deux États « dont les intérêts diffèrent, mais correspondent, pour des déclarations de volonté, de contenu opposé, mais visant un même but extérieur »³. Ainsi, dans une cession de territoire, l'un déclare se dépouiller de sa souveraineté sur le territoire en question, l'autre déclare acquérir cette souveraineté. — volonté contraire. — et le résultat ou le but extérieur est le changement de maître opéré dans le territoire. De même, un Etat débiteur et un Etat créancier ont des intérêts différents, des volontés opposées, qui aboutissent à un résultat extérieur unique : le versement de la somme due.

Dans ce système, on soutient que dans le contrat il n'y a pas en réalité de *volonté commune* des parties: il y a des volontés complémentaires, aboutissant à un résultat commun. Au contraire, dans certains traités, nous voyons s'établir une véritable volonté commune. C'est quand les volontés s'accordent pour établir une règle de conduite, une norme à laquelle elles entendent donner le caractère juridique, — norme que l'on peut très bien nommer une loi, puisqu'il s'agit d'un acte-règle. La langue allemande semble avoir adopté pour désigner ces traités un mot que le traducteur de Triepel a trouvé intraduisible : *Vereinbarung*⁴, par opposition au *Vertrag*-contrat. Il est bon de faire remarquer que, dans la théorie de Triepel, le mot *Vereinbarung* s'applique à bien d'autres choses que des traités. Mais c'est bien dans le sens

¹ DUGUIT : *Traité de droit constitutionnel*, 2^{me} édit., t. I, 1921, pp. 275 et suiv. ; Marc RÉGLADE : « De la nature juridique des traités internationaux et du sens de la distinction des traités-lois et des traités-contrats », dans : *Revue de droit public*, 1924, p. 519 ; R. DEMOGUE : *L'unification du droit privé*, Paris, 1927, p. 150 ; BASDEVANT : *loc. cit.*, *passim*, etc.

² L'ouvrage de BERGBOHM : *Staatsverträge und Gesetze als Quelle des Völkerrechts* date de 1877. Celui de TRIEPEL : *Völkerrecht und Landesrecht* est de 1899. La traduction française, due à René BRUNET, a paru en 1920 (dans la Bibliothèque française de Droit des gens de la Fondation Carnegie, dirigée par A. DE LAPRADELLE) sous le titre : *Droit international et Droit interne*.

³ TRIEPEL : *Op. cit.*, traduction française, p. 44.

⁴ Beaucoup d'auteurs français conservent en effet le mot allemand. Mais il est susceptible de plusieurs sens. Tandis que, proprement, il signifie « accord », on le traduit souvent par *union*, ce qui peut prêter à confusion. Ainsi ce dernier mot n'a pas le même sens chez H. KELSEN, dans son cours à l'Académie de La Haye sur les *Rapports de système entre le droit interne et le droit international public* (1926, t. IV) et chez RÉGLADE ; *op. cit.*, pp. 517, 537, ou DUGUIT : *op. cit.*, t. I, p. 275.

originnaire de cette distinction que l'argument fondamental a été présenté par MM. Oersted et Olivetti.

M. Olivetti disait dans sa note au Conseil ¹ :

« Les conventions qui émanent de l'Organisation internationale du Travail ne sont pas des contrats (*Verträge*) dans le sens juridique du mot. Elles ne contiennent pas d'obligations réciproques ou commutatives, elles ne prévoient pas des échanges de prestations, qui sont la *causa negotii* pour les contrats. Les projets de convention ne sont que des accords (*Vereinbarungen*) pour le règlement de certains problèmes communs du travail ; ils ont pour objet non des obligations réciproques mais une *norma agendi* commune. »

De même, M. Oersted disait :

« Le document n'est pas une convention non plus. Une convention est un contrat entre deux ou plusieurs contractants ; un « projet de convention » ne l'est pas, il n'impose aucune obligation à un Etat Membre vis-à-vis des autres Membres » ².

Arrêtons-nous un instant pour marquer notre accord et exprimer une réserve. Nous ne faisons aucune difficulté à reconnaître que ce qui est voté par la Conférence puisse être appelé une *loi*, et nous avons adopté et conservé le terme de « législation internationale du travail » pour désigner l'ensemble des conventions en vigueur ³. Il s'agit bien, pour l'Organisation du Travail, de constituer un régime juridique commun, des normes de conduite, s'étendant à tous les Etats Membres. Leur volonté commune est indéniable. Mais si les conventions sont des lois, ce sont des lois qui ne s'imposent pas, ce sont des lois consenties, acceptées par la ratification. Quand on dit qu'elles sont des lois *conditionnelles*, il ne faut pas oublier que la *condition* est le consentement exprès du Membre, ce qui donne à ces *lois* un caractère tout particulier ⁴.

Notre réserve est double. Tout d'abord, il n'est pas exact que toutes les conventions du travail soient des *Vereinbarungen*. Il en est qui sont de véritables contrats (*Verträge*), où il y a échange de prestations.

¹ Reproduite au *Compte rendu provisoire* de la 12^{me} session de la Conférence internationale du Travail, n^o 2, 30 mai 1929, p. LI.

² *Ibid.*, p. XLVII.

³ G. SCHELLE (« Le problème de la Société des Nations », dans : *L'année politique*, nov. 1928, p. 407) conserve aussi le même terme et l'emploi concurremment avec celui de *prélégislation*, adopté également par J. MORELLET : « Le Bureau international du Travail », au *Répertoire de LAPRADELLE et NIBOYET*.

⁴ On pourrait comparer la loi ainsi appelée conditionnelle à la faculté accordée à certaines catégories de personnes dans les lois d'assurances sociales de profiter de l'assurance sans y être obligatoirement assujetties, par exemple des employés ayant un traitement supérieur au maximum admis, mais la situation n'est pas la même. Il y a ici une véritable loi, qui s'impose à des catégories de citoyens et dont l'existence même ne dépend pas du *consentement* de tous les assujettis.

M. Perassi a très justement fait observer, au sein de la Commission du règlement de la Conférence, que telle est la convention de 1925 concernant l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail, dont l'article premier porte :

« Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à accorder aux ressortissants de tout autre Membre ayant ratifié ladite convention qui seront victimes d'accidents du travail survenus sur son territoire, ou à leurs ayants droit, le même traitement qu'il assure à ses propres ressortissants en matière de réparation des accidents du travail... »

Voilà bien des obligations réciproques où l'échange de prestations est *causa negotii*.

Ensuite, il y a des conventions du travail où les *parties*, c'est-à-dire les Etats qui ratifient, prennent en considération la personnalité d'autres parties. Ce sont les conventions auxquelles certains Membres n'adhèrent qu'à la condition que d'autres y adhèrent aussi : les conventions soumises à des ratifications conditionnelles. La France, par exemple, n'a ratifié la convention de Washington sur la durée du travail qu'à la condition que l'Allemagne et la Grande-Bretagne la ratifient aussi. Qu'est-ce à dire, si ce n'est que la France a un intérêt, non pas à ce que le *règlement-type* ou la *loi* de Washington soit ratifiée (c'est-à-dire acceptée) par n'importe quel Membre de l'Organisation, mais par la Grande-Bretagne et l'Allemagne ? La France ne veut en assumer les obligations que si ses deux principaux concurrents les assument également. Celles-ci sont *causa negotii*. On pourrait dire que, dans ce cas, on a affaire à un acte de caractère complexe, tenant par certains côtés à la loi, par certains autres au contrat. Le préambule de la Partie XIII indique d'ailleurs l'intérêt *particulier* que chaque Etat possède dans l'adoption d'une législation internationale du travail. « Attendu, dit-il, 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... ». Principe général de la solidarité des Etats, qui fait voir que chacun d'eux a intérêt aux prestations des autres, aussi bien individuellement que collectivement. Caractère propre aussi à la législation internationale du travail et à l'Organisation qui l'édicté.

Peu importe, d'ailleurs. Que les conventions de Genève soient des traités-contrats ou des traités-lois, leur caractère contractuel n'en est pas moins certain, et c'est là l'essentiel. La distinction

entre traités-contrats et traités-lois sort d'une classification des traités d'après leur *contenu* et non d'après leur *nature*. Le mot *loi* fait penser à une norme juridique imposée ou qui s'impose. Mais l'expression employée par M. Basdevant est plus exacte et n'implique pas le même malentendu. Il appelle souvent les *Vereinbarungen* des « traités collectifs posant des règles de droit »¹. Ils deviennent plus fréquents aujourd'hui, parce que les Etats forment de plus en plus des Unions internationales, où jouent continuellement de semblables traités obligatoires seulement pour les membres de l'Union.

Mais il ne faut pas s'y laisser prendre. Il s'agit toujours de traités, c'est-à-dire d'actes impliquant ce qu'on appelle communément accord de volontés. M. A. Rapisardi Mirabelli a dit excellemment :

« Il n'existe pas, en règle générale, d'organes collectifs ou internationaux dont l'activité puisse être qualifiée de législative. Le traité est le procédé *normal* et de beaucoup *prédominant* pour la formation du droit international ; or, le traité est conclu au moyen d'organes propres des différents Etats. La création de la Société des Nations n'a rien changé à cet égard... Quant aux dispositions relatives à la Conférence générale du travail (article 405 du traité de Versailles et articles correspondants des autres traités de paix) suivant lesquelles celle-ci peut adopter (à une majorité des deux tiers des délégués présents) des *projets de convention*, elles constituent une nouveauté dans la mesure seulement où la conférence ordinaire des plénipotentiaires est remplacée par un organe propre pour la proposition des projets de convention. Ce sont d'ailleurs les Etats particuliers qui stipulent le traité, au moyen de leurs ratifications qu'ils restent toujours libres de refuser »².

Le pouvoir législatif de l'Organisation internationale du Travail.

Nous insistons sur ces points essentiels, parce qu'il suffit de les perdre de vue pour attribuer au pouvoir de faire des traités-lois le pouvoir législatif proprement dit. Or, dans notre cas, il s'agit en réalité de savoir quels pouvoirs le statut constitutionnel, la Partie XIII, a donnés à l'Union internationale qu'est l'Organisation du Travail.

S'il est une chose certaine, c'est que la Commission de Paris n'a pas voulu, n'a pas pu lui donner de pouvoir législatif au sens propre du mot.

La délégation italienne avait présenté une proposition rendant

¹ *Loc. cit.*, p. 600 et *passim*.

² *Loc. cit.*, p. 371.

exécutoires, dans le délai d'un an, les conventions votées par les deux tiers des délégués à la Conférence, sauf un recours pris devant le « Tribunal » ou le Conseil de la Société des Nations.

En présence de l'opposition de beaucoup de délégations, la proposition fut retirée. Une proposition française, présentée dans la suite, prit finalement la forme d'un simple vœu, qui se trouve inséré au Traité de Versailles à la suite de la Partie XIII :

« La Commission émet le vœu que, dès qu'il sera possible, un accord intervienne entre les Hautes Puissances contractantes aux fins de doter la Conférence internationale du Travail, sous les auspices de la Société des Nations, du pouvoir de prendre, dans des conditions à déterminer, des résolutions ayant force légale internationale. »

Ce vœu fut voté par 8 voix contre 5 et une abstention, celle de M. Barnes¹.

A la séance plénière de la Conférence, le 11 avril 1919, M. Vandervelde a donné de ce vœu un commentaire parfaitement explicite des intentions de la Commission.

« On a fait, dit-il, au projet de la Commission¹ une autre objection : les délégués italiens estimaient que les pouvoirs donnés aux futures conférences de législation du travail étaient insuffisants. Ces conférences, en effet, seront malgré tout des conférences de plénipotentiaires ; on n'y pourra voter que des recommandations ou des conventions qui devront être soumises à la ratification des différentes législatures, et beaucoup eussent voulu que l'on créât un super-parlement dont les décisions eussent lié les parlements nationaux et les gouvernements des différents Etats représentés.

« Je n'hésite pas à dire que je considère cette création d'un super-parlement international comme un idéal vers lequel nous devons tendre. Je souhaite qu'un jour la Société des Nations soit assez développée pour pouvoir dicter des lois au monde. Mais la politique est la science du possible, et c'est précisément parce que j'attends de grandes choses de la Conférence internationale du Travail que j'ai été de ceux qui n'ont pas voulu demander à la Conférence de la Paix des abdications nationales que les nations n'eussent point consenties. Nous devons ménager les souverainetés qui commencent à se rapprocher, qui se fédéreront un jour, et, encore une fois, c'est en vue de les ménager que j'ai accepté le texte actuel. »

On comprend, après cela, que ceux qui ont participé à l'élaboration de la Partie XIII et qui ont entendu et approuvé ces paroles se refusent à admettre que la Conférence ait des pouvoirs législatifs, qu'elle ait le droit de faire des lois, du moins des lois qui s'imposent aux Etats Membres.

¹ BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL : *Bulletin officiel*, t. I, pp. 46, 52-53 56-58, 96.

² *Ibid.*, p. 301.

*L'Organisation du Travail et les conventions ratifiées
par les Membres.*

Mais ceux qui contestent le caractère « contractuel » des conventions du travail ne vont pas jusqu'à étendre à l'extrême les pouvoirs de la Conférence. Ils entendent tirer du texte de la Partie XIII les preuves qu'en réalité, en fait, les Etats contractants ont accordé à l'Organisation du Travail, avec le pouvoir de faire des traités-lois, celui de les abroger.

Ces preuves consistent essentiellement en ceci que les projets de convention créent des obligations aux Membres, non pas l'un vis-à-vis de l'autre, mais envers l'Organisation internationale du Travail. La conséquence en serait dès lors que l'Organisation pourrait délier les Membres de leurs obligations envers elle, par exemple en abrogeant une convention ratifiée par plusieurs Membres.

M. Oersted écrit, dans ses observations à la Commission du règlement :

« L'obligation de soumettre les projets de convention à l'autorité compétente est une obligation vis-à-vis de l'Organisation. Aucune sanction n'est prévue pour un Etat qui la néglige ; il n'a même pas été prévu que l'on pourrait porter plainte à ce sujet. Mais le « projet de convention » n'est pas non plus un *contrat* entre l'Organisation et ses Membres, étant donné que les mêmes obligations sont imposées aux Membres qui l'ont voté à la Conférence qu'aux Membres qui ont voté contre son adoption. Ces obligations incombent aux Etats Membres en vertu du Traité de Paix qui, lui, est une véritable convention. Seulement, les obligations prévues à l'article 405 ne deviennent effectives qu'au moment où un « projet de convention » est adopté. C'est difficile, je l'admets, de trouver un terme approprié pour ces documents, mais je les appellerais plutôt des « lois internationales conditionnelles », c'est-à-dire qu'ils sont des lois internationales qui peuvent être acceptées ou repoussées par les autorités compétentes des Etats Membres, mais auxquelles ceux-là ne peuvent apporter aucune modification. On pourrait même invoquer l'article 407 et en conclure *a contrario* que seules les conventions particulières sont des conventions entre Etats. Quant à la réciprocité des obligations qui découlent de la ratification de ces « lois internationales », elle n'existe pas, à mon avis. Les Etats Membres qui ratifient un « projet de convention » s'engagent à l'appliquer, mais c'est là un engagement vis-à-vis de l'Organisation et non pas vis-à-vis des autres Membres. Il est facile de prouver l'exactitude de cette thèse. S'il s'était agi d'un engagement réciproque, il est évident que seul un Etat Membre ayant ratifié une convention pourrait porter plainte « contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière suffisante l'exécution d'une convention » (article 411) que ce Membre aura également ratifiée. Mais l'article 411 stipule que « la même procédure pourra être engagée par le Conseil, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Confé-

rence ». Le Traité de Paix a donc attribué au Conseil même le pouvoir d'instituer *d'office* la procédure d'enquête aboutissant éventuellement à des sanctions économiques contre un Etat Membre qui néglige ses engagements résultant de la ratification d'une convention. Il est, en conséquence, indiscutable que ces engagements n'ont pas le caractère juridique de réciprocité. Même le droit de porter plainte que le Traité a attribué aux Membres ayant ratifié une convention ne répond pas au droit qu'un contractant possède ordinairement quand il a conclu un contrat réciproque. Ce n'est pas, en effet, un droit absolu. Le Membre ne peut que déposer une plainte au Bureau international du Travail; c'est au Conseil de décider s'il veut ou non donner suite à la plainte. Seulement dans le cas affirmatif, et si le Membre en cause déclare ne pas vouloir accepter les conclusions de la commission d'enquête, le différend peut être porté devant la Cour permanente de Justice. C'est donc au Conseil, l'organe administratif de l'Organisation, que la plainte sera déposée et c'est au Conseil qu'il appartiendra de décider s'il y a lieu de donner suite à la plainte (article 411, paragraphe 3): « Le Conseil pourra provoquer la formation d'une commission d'enquête ». La théorie de la réciprocité doit, en conséquence, être écartée. C'est vis-à-vis de l'Organisation que les Etats Membres ont pris tous les engagements résultant du Traité et c'est également vis-à-vis de l'Organisation qu'ils prennent les engagements qui découlent de la ratification d'une convention »¹.

M. Olivetti, de son côté, résume son argumentation de la manière suivante :

« ... Les conventions (du travail) sont des actes complexes qui résultent :

a) d'une délibération de la Conférence qui fixe le règlement-type pour une question déterminée et qui a une existence pour l'Organisation internationale du Travail, indépendante de toute ratification.

b) des ratifications, qui représentent l'obligation unilatérale de chaque Etat d'observer comme *norma agendi* les délibérations de la Conférence. En substance, la ratification représente la condition de laquelle dépend la mise en vigueur pour chaque Etat des délibérations de la Conférence »¹.

Au cours des débats de la Commission du règlement de la Conférence, M. Olivetti a ajouté d'autres arguments tirés de l'article 406. Ils ont été résumés en son nom par M. Marchesi à la Conférence du Travail.

« Les conventions, disait-il, ne sont pas des contrats plurilatéraux entre Etats, mais des obligations unilatérales entre l'Etat qui ratifie et l'Organisation internationale du Travail. En fait, par l'article 406 du Traité de Versailles, la convention ratifiée ne lie que les Membres qui l'ont ratifiée. Il n'est pas fait mention dans le Traité, mais seulement dans le texte des conventions, de la condition de la ratification par

¹ V. *Compte rendu provisoire* de la Conférence internationale du Travail, 12^{me} session, n° 2, 30 mai 1929, pp. XLVII-XLIX.

² *Ibid.*, pp. LI-LII.

deux ou plusieurs Etats pour que la convention entre en vigueur. Le premier Etat qui ratifie est, par sa ratification, lié, même si la convention n'est pas entrée en vigueur. Mais lié avec qui ? Pas avec d'autres Etats, parce qu'il est seul à avoir ratifié. Donc, avec l'Organisation internationale du Travail. De même, si tous les Etats qui ont ratifié une convention dénoncent cette convention à l'exception d'un seul, cet Etat, qui ne veut pas dénoncer et qui en a le droit, reste lié. Mais avec qui ? Pas avec d'autres Etats, parce qu'il est le seul à ne pas avoir dénoncé. Donc, avec l'Organisation internationale du Travail. Il est évidemment inadmissible qu'un Etat qui a ratifié une convention et qui, par ce fait, est lié le soit à un certain moment avec des Etats et à un autre moment avec l'Organisation internationale du Travail »¹.

Nous avons tenu à reproduire cette argumentation pour en montrer la richesse et la complexité. Nous essaierons d'en reprendre successivement les différents points.

Dans son ensemble, elle nous paraît reposer sur une confusion. Il est hors de doute que les Etats Membres de l'Organisation du Travail ont, comme tels, des obligations. Ils les ont assumées en signant — et ratifiant — le Traité de Versailles et, pour spécifier, la Partie XIII. Il en est ainsi de toutes les Unions internationales, et l'Organisation n'est autre chose qu'une telle union. En la formant, les Etats Membres ont formé une société, une société internationale, au sein d'une plus grande, qui est la Société des Nations. Une société, c'est essentiellement un ordre normatif, un ordre juridique entre personnes ou sujets de droit, qui sont ici les Etats ayant ratifié le Traité de Versailles. Leurs obligations *sociales* sont nombreuses et de divers ordres : elles sont inscrites au préambule de la Partie XIII, à la Charte du Travail (article 427), aussi bien que dans toutes les dispositions relatives au fonctionnement même de l'Organisation. C'est là incontestablement qu'est réalisée la « *Vereinbarung* », le « traité collectif posant des règles de droit ».

L'on peut dire que ces obligations, les Membres les ont « envers l'Organisation », bien que l'expression ne me paraisse pas tout à fait exacte : ils ont pris ces obligations les uns vis-à-vis des autres *dans le but* de constituer une Union.

Mais de ce qu'ils ont ainsi des obligations envers l'Organisation, il ne s'ensuit nullement qu'ils ne peuvent pas avoir des obligations vraiment contractuelles envers certains de leurs co-associés, avec qui ils auraient conclu une convention du travail. En effet, ce qu'il s'agit de démontrer, ce n'est pas qu'il existe une Organisation conçue pour faire faire des conventions du travail,

¹ *Ibid.*, n° 21, 17 juin 1929, p. 339.

mais que ces actes, faits en exécution du statut de l'union, ne sont pas de véritables conventions.

Or, tout, dans le texte, comme dans les travaux préparatoires, comme dans le passé de la législation internationale du travail, montre que ce que l'on a voulu, c'est bien faire conclure des conventions.

Le passé? Il marquait deux étapes : la Conférence de Berlin (1890), où l'on n'émet que des vœux (« Il est désirable que..... »)¹ ; et les Conférences de Berne (1905, 1906, 1913), où l'on conclut d'incontestables conventions, mais sans sanctions, et sans Organisation permanente.

Les travaux préparatoires? Ils montrent à l'évidence que le progrès voulu sur le régime de Berne est de créer un organisme permanent à faire des conventions, rapidement, par des compétences, acceptées des patrons et des ouvriers, mais rien d'autre que des conventions. Le super-parlement, on le refoule dans un vœu, pour l'avenir.

Le texte? Aurait-il, par hasard, trahi ses auteurs? Contient-il la preuve que l'on a abandonné l'idée de conventions? Au contraire. Il ne parle que de conventions (article 405, paragraphes 7 et 8 ; articles 406, 407, 408, 411, 421, 423) ou de projets de convention (article 405, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 11 ; article 407). Il faut déformer le sens des mots pour admettre que l'on s'est abusé au point de ne pas dire ce que l'on voulait dire.

Que ces conventions aient des caractères propres, des singularités ou des anomalies si l'on veut, cela va de soi, et cela se comprend par suite des préoccupations où l'on était d'améliorer le régime inauguré à Berne. De là, entre autres, la confection de la convention en une seule session de la Conférence, qui comprend à la fois des experts et des représentants de gouvernements, l'adoption du projet à la majorité des deux tiers, la suppression de la signature par les diplomates, le système de la « soumission » du projet de convention voté aux autorités compétentes dans un délai déterminé, la suppression de l'échange des ratifications, la surveillance de l'exécution (article 408) et enfin les sanctions.

Il n'y a rien d'étonnant à ce que, parmi ces progrès, il y en ait qui soient dus à l'Organisation permanente elle-même et constituent ce qu'on peut appeler des obligations des Etats envers

¹ A la séance du 17 mars 1919 (matin) de la Commission de Législation internationale du Travail, dans la discussion avec la délégation américaine, M. Arthur Fontaine objectait que le système des « recommandations » proposé nous ramenait au régime de la Conférence de Berlin. (Voir B. I. T. : *Bulletin officiel*, t. I, p. 155.)

celle-ci. Comment pourrait-il en être autrement quand on proclame, comme nous l'avons rappelé plus haut, « que la non-adoption par une nation d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs de leurs propres pays »? C'est cette conviction qui fait prendre en main par l'Organisation la surveillance de l'exécution (article 408) et tout le système des sanctions. On ne laisse pas celui-ci à la discrétion des parties contractantes à la convention, parce qu'on sait que les gouvernements individuels n'en useraient pas.

Pluralité nécessaire des ratifications.

Mais tout cela ne change rien à l'acte fondamental, but et raison d'être de l'Union : la convention du travail. Celle-ci reste bien, dans son essence, un traité plurilatéral. C'est pourquoi dès la première session de la Conférence, à Washington, quand il s'est agi d'habiller les textes de fond votés par la Conférence pour les mettre, comme le demande l'article 405, *en forme de convention*, le premier soin du Comité de rédaction a été d'écrire la clause, qui est devenue de style :

« Aussitôt que les ratifications de deux Membres... auront été enregistrées au Secrétariat, le Secrétaire général de la Société des Nations notifiera ce fait à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail. La présente convention entrera en vigueur à la date où cette notification aura été effectuée par le Secrétaire général de la Société des Nations ; elle ne liera que les Membres qui auront fait enregistrer leur ratification. »

Et le rapporteur, M. Manley O. Hudson, aujourd'hui professeur de droit international à Harvard, expliquait sommairement dans son rapport, le 28 novembre 1919 après-midi : « Evidemment, un Etat ne peut être lié au point de vue international par un projet de convention si ce dernier n'a pas été ratifié par d'autres Etats »¹.

C'est ainsi qu'à Washington, et jusqu'à la douzième Conférence, on a interprété l'article 406 ; et nous pensons que c'est ainsi qu'il faut l'interpréter. Nous ne voudrions pas appuyer trop sur une finesse, une subtilité de rédaction, mais on n'a pas suffi-

¹ Mgr. NOLENS, l'éminent délégué néerlandais, disait encore excellemment à la douzième Conférence : « Un projet de convention devient convention quand il y a non pas une ratification, mais au moins deux. » V. *Compte rendu provisoire*, n° 21, 17 juin 1929, p. 341.

samment observé le pluriel employé dans le texte : « Toute convention ainsi ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire général de la Société des Nations, mais ne liera que *les Membres* qui l'ont ratifiée. » Pluriel qui implique pluralité de Membres ratifiants.

Ce sont les travaux préparatoires qui montrent bien que cette interprétation est correcte. Le projet primitif britannique portait, article 19 :

« Toute convention ainsi ratifiée sera inscrite par le Directeur du Bureau international du Travail à la Chancellerie de la Société des Nations, et (sous réserve des conditions de ratification stipulées par la convention même) engagera de bonne foi tout Etat qui l'aura acceptée ou qui y fera adhésion plus tard. »

Dans ses éclaircissements, à la séance du 19 février 1919, M. Barnes dit notamment :

« Les réserves auxquelles il est fait allusion et qui peuvent être inscrites dans la convention en ce qui concerne la ratification seraient, par exemple, celles tendant à ne reconnaître une convention définitivement adoptée que si elle a été ratifiée par un nombre suffisant d'Etats. »

Lors de la présentation du projet de la Commission à la Conférence de la Paix, c'est encore M. Barnes qui dit :

« En ce qui concerne l'article 20, si *un* Etat adopte une convention, il ne sera pas tenu de l'appliquer en vertu même du texte de cette convention. Je m'explique : la convention n'entre en vigueur — pour se servir du mot même qui se trouve dans le texte — qu'autant qu'il appert qu'un certain nombre d'Etats, ou, sur la totalité des Etats adhérents, une certaine proportion d'entre eux l'ont adoptée¹. »

Il faut donc lire l'article 406 en ce sens qu'une convention ratifiée et enregistrée liera le Membre s'il y a une ou plusieurs autres ratifications. Nous n'hésitons pas à dire que nous ne voyons aucune difficulté à admettre que le Membre qui a ratifié et fait enregistrer sa ratification n'est pas lié tant qu'il reste seul à ratifier et que, par conséquent, la même solution doit être admise quand il ne reste plus qu'un Membre ayant ratifié, par suite de la dénonciation de tous les autres.

Qu'on ne nous objecte pas que, dans ces deux cas, le Conseil pourrait, d'office, entamer la procédure des sanctions, en vertu de l'article 411, paragraphe 4. Cette procédure ne peut s'entendre

¹ B. I. T. : *Bulletin officiel*, t. I, p. 296. On remarquera en passant que, dès Paris et Washington, la possibilité de ratifications conditionnelles avait été prévue.

que d'une convention qui *serait en vigueur*. Or, la convention n'est pas encore en vigueur quand il n'y a qu'une ratification, et elle ne l'est plus quand il ne reste plus qu'une ratification. Et, d'ailleurs, il ne faut pas que la discussion des textes nous fasse perdre le bon sens. Quel est le Conseil qui entreprendrait une procédure de sanctions contre un Etat pour l'exécution d'une convention que personne d'autre n'a voulu ratifier? Et dans le cas d'une convention dénoncée successivement par tous les Membres qui l'avaient ratifiée, conçoit-on une sanction contre le seul Etat qui la garderait?

Les arguments tirés des sanctions.

D'ailleurs, tous les arguments tirés des sanctions portent à faux. L'intervention du Conseil ne provient nullement de ce que le Membre en faute a *contracté* avec l'Organisation. C'est une mesure d'organisation, une précaution prise dans l'intérêt général contre le défaut d'exécution d'une *partie* à la convention que les autres parties ne voudraient pas ou n'oseraient pas critiquer. Le rôle du Conseil, — M. Oersted l'a remarqué — est d'ailleurs bien modeste : il ne fait que provoquer l'institution d'une commission d'enquête, et c'est, en définitive, à la Cour permanente de Justice à statuer. On ne trouve pas, dans tout cela, de trace de *droit* d'un contractant (l'Organisation dans l'espèce) contre un co-contractant en faute.

Moins encore peut-on invoquer le droit de *délation*, pour ainsi dire, qui est donné par l'article 416 à tout Membre contre celui qui ne prend pas les mesures prescrites par l'article 405 et par l'article 411, paragraphe 4, à un « délégué à la Conférence » contre un Membre qui n'exécute pas une convention qu'il a ratifiée. Le droit de *plainte* de l'article 411, paragraphe 1, n'est d'ailleurs pas lui-même tiré de la convention même. Il s'agit là de tout un ensemble de mesures qui prennent plutôt le caractère de mesures pénales que de suites d'une convention.

Les conventions particulières de l'article 407.

On a tiré aussi argument de ce que l'article 407 permet aux Etats Membres « qui en ont le désir » de conclure des conventions particulières sur un projet qui n'aurait pas obtenu la majo-

rité des deux tiers. Ces conventions « particulières » seraient de véritables conventions, les autres pas.

C'est une erreur complète. Il n'y a pas de différence de *nature* entre ces conventions et les autres. Le projet de convention qui n'a pas été adopté aux deux tiers des voix est *offert* à la ratification des Membres comme les autres. A coup sûr, il ne deviendra *convention* que quand deux Etats au moins l'auront ratifié.

L'article 407 ne fait que consacrer un principe de droit commun, dont il y eut un précédent à Berne en 1906, lors de la conclusion de la convention relative au phosphore.

La nature juridique de l'Organisation.

Si l'on nous demande notre conception de la nature juridique de l'Organisation du Travail et du mécanisme des conventions, nous dirons qu'elle forme une société entre Etats ou, comme on dit généralement une Union internationale, constituée essentiellement en vue de faciliter, de provoquer et de rendre effectives des conventions internationales relatives au travail. Dans ce but, les Etats Membres ont consenti à ce que M. Vandervelde appelait des abdications de souveraineté et, naturellement, dans une mesure limitée. Pour atteindre son but, l'Union offre à ses Membres des modèles ou des types de convention, — des « projets de convention », — que les Membres transforment en conventions parfaites par leur ratification, qui est un acte entièrement libre. Ces conventions ont des caractères propres, au point de vue de la forme d'abord, et aussi à d'autres points de vue ; par exemple, elles sont essentiellement des conventions ouvertes à tous les Membres de l'Organisation et elles sont exposées à une procédure de sanctions, — nouvelles abdications de souveraineté de la part des Membres. Mais elles n'en restent pas moins des conventions au sens ordinaire du mot, exigeant l'accord des volontés particulières de chaque contractant, et accord qui suppose, pour exister, une pluralité de volontés. Chaque convention ainsi *conclue* forme, entre les Membres qui l'ont conclue, une petite société dans la grande, et institue un ordre normatif spécial, générateur de règles de droit, entre les contractants. Cet ordre peut être une *Vereinbarung*, et ce l'est généralement, mais ce peut être aussi un véritable contrat commutatif, comme dans le cas de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers. Quant aux conséquences juridiques de ces conventions dans le droit interne de

chaque Etat, elles ne sont pas différentes de celles des autres conventions de ce genre, par exemple des conventions de Berne¹.

Nous concluons de toutes ces considérations que les engagements pris par les Etats dans les conventions du travail sont bien prix par eux les uns vis-à-vis des autres, et non pas seulement vis-à-vis de l'Organisation. Leurs obligations envers celle-ci sont des obligations d'associés dans un but commun, qui impliquent des restrictions à leur souveraineté et ne dérivent pas de la conclusion de conventions du travail.

LES ARTICLES DITS DE STYLE

Les vingt-huit conventions adoptées par la Conférence du Travail contiennent toutes, après les dispositions de fond, huit articles qui se répètent textuellement. Ils prévoient l'enregistrement des ratifications, l'application aux colonies, la notification des ratifications, l'entrée en vigueur, la faculté de dénonciation, la revision et les textes authentiques.

Ce sont ces huit articles que l'on a appelés d'abord « de procédure », puis « de forme », et maintenant « de style ». Ils sont l'œuvre du Comité de rédaction de la Conférence de Washington et ont été présentés à celle-ci le 28 novembre 1919 par M. Manley O. Hudson.

C'est le mérite de M. Oersted d'avoir attiré l'attention sur l'inconvénient de la répétition automatique de ces articles. On a reconnu que plusieurs d'entre eux sont de véritables articles de fond, qui peuvent et doivent varier avec le contenu de la convention dont ils font partie. C'est pourquoi il ne s'agit pas, pour la Conférence, de les insérer dans son règlement, mais de les présenter aux diverses commissions chargées d'élaborer les conventions comme des règles préférables à celles observées précédemment, mais dont elles doivent examiner l'opportunité dans chaque cas, tout en tenant compte de l'uniformité désirable.

L'examen de ces articles dits « de style » a été fait à plusieurs reprises au Conseil et à la Conférence, en 1928 et 1929. Il en est

¹ Nous laissons de côté les nombreux problèmes qui se posent au sujet des rapports du droit interne et des conventions. Ils méritent une étude à part. V. sur ce sujet une thèse intéressante, soutenue devant la Faculté de droit de l'Université d'Amsterdam par H. VAN ZANTEN : *L'influence de la Partie XIII du Traité de Versailles sur le développement du droit international public et sur le droit interne des Etats.* (*L'organisation permanente du Travail.*) Leyde, 1927. 156 pp.

résulté la suppression de deux articles inutiles : l'un, reproduisant textuellement l'article 421 du Traité, l'autre fixant la date ultime de l'application de la convention. Des modifications et des compléments ont été apportés à d'autres articles, dans le détail desquels nous n'entrerons pas, nous en tenant aux deux formalités les plus importantes : la dénonciation et la revision.

La dénonciation.

L'article relatif à la dénonciation, dans sa formule de Washington, en fixait le délai à dix ans après la date de la mise en vigueur initiale, et ce terme de *dix* ans avait été répété dans toutes les conventions, sauf dans deux conventions adoptées à Gênes en 1920, où la faculté de dénonciation avait été accordée après *cinq* ans.

La première modification proposée fut de laisser indéterminé le terme de dénonciation. Ce n'est pas une disposition de forme, mais une disposition de fond, qui peut varier d'après l'objet de la convention. Quand on considérera la convention comme une expérience, on fixera un terme rapproché ; quand on la voudra au contraire établie pour une longue durée on stipulera un terme plus éloigné. Le *nombre* d'années fut donc remplacé par une *lettre* et le paragraphe premier de l'article fut rédigé ainsi :

« Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de *y* années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Secrétaire général de la Société des Nations et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée au Secrétariat. »

L'article ancien s'arrêtait là. Il en résultait que les conventions qui avaient dépassé le terme de dénonciation étaient dans une situation précaire, chacun des Membres les ayant ratifiées pouvant les dénoncer à n'importe quel moment. Il en est ainsi, par exemple, des conventions maritimes de Gênes. C'était là une lacune. On décida de la combler ; mais on ne voulait point déterminer *ne varietur* le second terme de dénonciation, dans l'idée que des circonstances particulières pourraient recommander un délai, soit plus court, soit plus long, que le précédent. Encore une fois, c'est une question de fond et non de forme, dont il appartient à la Commission compétente de la Conférence et à la Conférence elle-même de décider.

Le second paragraphe de l'article fut donc ainsi conçu :

« Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de y années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage de la faculté de dénonciation prévue par le présent article, sera lié pour une nouvelle période de z années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de z années dans les conditions prévues au présent article. »

La revision.

L'article de style relatif à la revision avait été adopté à Washington sous la forme suivante :

« Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra, au moins une fois par dix années (en anglais : "*at least once in ten years*"), présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera d'insérer à l'ordre du jour de la Conférence (en anglais : "*shall consider the desirability of placing on the agenda of the Conference*") la question de la revision ou de la modification de ladite convention. »

Pour le justifier, le rapporteur du Comité de rédaction, M. Manley O. Hudson disait :

« Vient ensuite un article chargeant le Conseil d'administration d'examiner, au moins une fois tous les dix ans, la question de mettre à l'ordre du jour la revision ou la modification du projet de convention si on le juge nécessaire. D'après la partie du Traité de Paix relative au travail, il est laissé à la compétence de la Conférence ou du Conseil d'administration de mettre cette question à l'ordre du jour quand ils le désireront, mais on a jugé préférable d'insérer l'article ci-dessus proposé. Il faut observer que cet article n'encourage en aucune manière toute action qui causerait inutilement une modification des décisions déjà adoptées, mais il envisage simplement l'étude de l'application des projets de convention afin qu'on puisse les reviser au cas où leurs dispositions sembleraient être devenues surannées. »

A ces raisons il est à notre connaissance qu'il faut en ajouter une autre, d'ordre juridique, qui n'a pas été développée devant l'assemblée, mais qui a eu son importance. C'est une raison du même ordre que celle qui a fait édicter l'article 19 du Pacte de la Société des Nations : « L'Assemblée peut, de temps à autre ("*from time to time*"), inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde. » Des juristes américains avaient été frappés, dans les discussions relatives à la guerre, par l'emploi qu'on avait fait de la clause sous-entendue dans tout

traité : « *rebus sic stantibus* ». De là l'idée qu'on ne peut stipuler pour l'éternité. De là l'idée d'une révision nécessaire « de temps à autre » des traités.

La rédaction de l'article n'était pas parfaite et avait donné lieu à des débats ardents. Les mots : « au moins une fois par dix années » devaient signifier évidemment « au moins une fois dans une période de dix années qui suit la mise en vigueur de la convention ». Il est clair que l'on voulait, comme l'a dit le rapporteur, permettre la révision de la convention même avant qu'elle eût dix ans d'âge. Il est intéressant de noter que la première rédaction de l'article portait :

« La Conférence générale de l'Organisation du Travail peut proposer la révision ou la modification de la présente convention à toute époque postérieure d'au moins cinq ans à la date de la mise en vigueur initiale de la convention ; toutefois, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra examiner, au moins une fois tous les dix ans, s'il est désirable d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de la révision ou de la modification de la convention. »

On avait donc admis primitivement que pendant un délai de cinq ans la convention ne devait pas être soumise à révision; mais on avait renoncé, dans la suite, à réserver même cette période d'intangibilité.

Le texte français, ensuite, paraissait *obliger* le Conseil à inscrire la révision à l'ordre du jour, en disant : « décidera d'inscrire ». Le texte anglais, au contraire, porte que le Conseil considérera *s'il est désirable* de mettre à l'ordre du jour. Bien que les deux textes « fassent foi », c'est le texte anglais, dans l'espèce, qui exprime la volonté de ses auteurs.

Les mots « révision et modification » (qui sont les mêmes en anglais et en français) ont donné lieu à de vives controverses à la Commission du règlement et au Conseil. Pour les uns, il n'y avait là qu'une redondance, les deux mots voulant dire la même chose, en admettant que « révision » signifiât « nouvel examen ». Pour les autres, au contraire, il y avait une nuance très marquée : la révision, c'était la révision totale; la modification, c'était la révision partielle, — et l'on en concluait que le Conseil avait le droit de choisir, d'inscrire à l'ordre du jour ou bien la révision totale ou bien la modification. A quoi l'on objectait que la modification était toujours une révision.

En fait, il n'a pas encore été fait application de cet article. Mais il convient de rappeler que dès 1921, le gouvernement britan-

nique demandait au Bureau international du Travail que la Conférence examinât à nouveau la convention sur la durée du travail, de façon à la rendre plus souple et à la mettre en harmonie avec certaines pratiques du monde industriel en Grande-Bretagne. Saisi de cette question officiellement à sa dixième session, le Conseil se refusa nettement à inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence : il y avait trop peu de temps que la convention était adoptée pour que l'on pensât à la modifier. C'est alors qu'on imagina de prendre des mesures, dans l'élaboration même des projets de convention, pour obtenir aisément un plus grand nombre de ratifications. A la Conférence de 1922, M. Albert Thomas proposa de prévoir, pour l'avenir, une procédure d'amendement des conventions, qui permit aux Etats, même après ratification, de revenir sur des dispositions adoptées. La question fut longuement et sérieusement examinée à la Conférence. On ne parvint pas à se résoudre à prévoir, dans les conventions mêmes, des procédés qui auraient surtout pour effet d'affaiblir les engagements pris. La procédure d'amendement fut repoussée. Dans la suite, on adopta successivement la procédure de la double lecture, puis celle de la double discussion, qui est encore en vigueur.

Mais plus on approchait du terme de dix ans après la Conférence de Washington, plus on pensait à la revision des conventions. La Conférence de Washington a adopté six projets de convention, dont cinq ont pour date de mise en vigueur le 13 juin 1921, et l'autre le 14 juillet. C'est donc en 1931 au plus tard que la question de la revision doit être inscrite à l'ordre du jour de la Conférence par le Conseil, qui doit avoir, auparavant, présenté un rapport sur l'exécution de chacune des conventions. Puis, chaque année suivante, il y aura toujours quelque convention qui exigera la même procédure. On voit que la question est d'actualité.

Elle fut, d'ailleurs, au premier plan des préoccupations du Conseil d'administration quand, en février 1928, le gouvernement britannique le saisit de nouveau, à l'improviste, d'une demande formelle de revision de la convention de Washington sur la durée du travail. A ce moment, le gouvernement britannique n'indiqua pas d'une manière précise les points sur lesquels il désirait voir reviser la convention. Il faisait bien connaître ses difficultés, mais non ses remèdes. On conçoit que cette proposition d'un gouvernement conservateur rencontra l'opposition résolue du groupe ouvrier, ainsi que celle des gouvernements qui avaient ratifié la

convention. Le Conseil repoussa donc encore une fois l'invitation d'inscrire la revision à l'ordre du jour, et s'occupa de préparer les voies et moyens en mettant à l'étude la procédure qui devait être suivie pour les revisions éventuelles.

Il y avait d'abord à déterminer les règles à suivre devant le Conseil, puis celles à suivre devant la Conférence, enfin, les clauses à insérer dans les conventions elles-mêmes, celles portant revision et les autres.

Les débats sur cet ensemble de problèmes furent admirablement préparés par les études du chef du Service juridique du Bureau international du Travail, M. Jean Morellet, docteur en droit. Il présenta, aux diverses étapes des travaux, des mémoires soigneusement rédigés, où il fit preuve d'autant de bon sens que de science juridique¹.

Avant d'exposer les résultats auxquels on est parvenu, je voudrais dire les raisons pour lesquelles, à un moment donné, j'ai soutenu la thèse qu'il valait mieux supprimer l'article de style prévoyant la revision. A mon avis, on aurait pu maintenir le rapport décennal du Conseil sur l'exécution de la convention, mais ne pas l'obliger à examiner l'opportunité de l'inscription de la revision à l'ordre du jour de la Conférence.

En effet, à moins d'admettre que la Conférence ait des pouvoirs législatifs, ce à quoi nous ne pouvons nous résoudre, on doit reconnaître que reviser une convention ne peut se faire qu'en en concluant une *nouvelle*. Même pour modifier seulement quelques dispositions de l'ancienne convention, il est indispensable de passer par toute la procédure habituelle et d'arriver à un nouveau « projet de convention ». En tout état de cause, le Conseil et la Conférence ont toujours le droit de faire une convention sur un objet quelconque, donc même sur un objet qui a été réglé par une convention précédente. En conséquence, la suppression de l'article de style ne porterait préjudice à aucun des droits de la Conférence ou du Conseil et n'empêcherait pas de reviser une convention si et quand c'est nécessaire.

Mais l'article en question invite à la revision, en faisant au

¹ Il a notamment pris la peine, dans un mémoire soumis au Conseil et reproduit dans le *Compte rendu provisoire* de la Conférence, 12^{me} session, n^o 2, 30 mai 1929, de prévoir trois formules possibles de convention portant revision et d'étudier les conséquences juridiques de chacune d'elles. Le Conseil et la Conférence ont adopté la formule qui consiste à reproduire dans la nouvelle convention les dispositions conservées de la convention révisée, de façon que le texte nouveau soit complet par lui-même et ne nécessite pas de renvois.

Conseil une obligation formelle d'en examiner l'opportunité à *date fixe*. Or, cela me paraît incompatible avec l'idée fondamentale de la législation internationale du travail, qui est l'universalité et la stabilité. Pourquoi provoquer ainsi des crises périodiques, tout au moins des incertitudes et des hésitations? Il est hors de doute que la demande de revision anticipée de la convention de huit heures par l'Angleterre a empêché d'autres Etats de la ratifier. Quand on pense que toutes les conventions vont subir automatiquement cette épreuve tous les dix ans, on ne peut s'empêcher de croire que ce ne sera pas à l'avantage de la législation du travail.

Si l'on nous recommande d'éviter de faire des traités éternels, nous dirons que deux moyens s'offrent pour mettre fin à une convention devenue obsolète ou inapplicable : d'abord la dénonciation, qui est à la disposition individuelle de tout Etat qui, ayant fait l'expérience de la convention, ne la considère pas comme adaptée à ses besoins, et, ensuite, la revision provoquée par une proposition au Conseil ou à la Conférence.

Ces raisons n'ont pas convaincu tous mes collègues de la Commission du règlement. On a invoqué la tradition : si on supprimait l'article, on pourrait croire que l'on était opposé à toute revision. La dénonciation n'avait pas le même effet que la revision, puisqu'elle laissait subsister la convention, avec ses défauts. Quant à l'initiative de proposer la revision, elle était exposée à tous les risques d'un vote de majorité. En présence de l'opposition de gouvernements importants, j'ai retiré ma proposition de suppression de l'article.

Il faut reconnaître d'ailleurs que cette suppression n'aurait pas évité les difficultés très sérieuses que soulève toute revision.

Nous avons dit que le premier soin du Conseil fut de régler la procédure à suivre devant lui-même. Un nouvel article (7 *bis*) fut ajouté à son règlement.

Une première disposition fut aisément résolue : c'est le Conseil qui doit faire rapport à la Conférence sur l'exécution de la convention, et non le Bureau. Celui-ci fournit toute la documentation au Conseil. On a eu soin d'exiger tous les renseignements utiles non seulement sur l'exécution de la convention dans les Etats qui l'ont ratifiée, mais sur « la législation et son application relativement à l'objet de la convention dans ceux qui ne l'ont pas ratifiée ».

Ce rapport, dit « rapport d'application », est envoyé deux mois

à l'avance aux membres du Conseil, qui décide s'il y a lieu ou non d'envisager l'inscription de la revision à l'ordre du jour de la Conférence. Dans la négative, le rapport est simplement transmis à la Conférence.

Dans l'affirmative, le rapport est adressé à tous les gouvernements des États Membres, à qui on demande leur avis « en signalant les points qui ont spécialement retenu l'attention du Conseil ». Consultation évidemment nécessaire pour que le Conseil soit éclairé sur les désirs notamment des gouvernements qui n'ont pas de représentants au Conseil. Mgr. Nolens ne s'est pas fait faute, à la Conférence, d'insister sur ce point.

Une grande bataille s'est livrée, au Conseil, sur le point de savoir de quelle façon celui-ci pouvait finalement saisir la Conférence. Une fois la revision décidée, le Conseil pouvait-il, à l'aide de la seule rédaction de l'ordre du jour, limiter la discussion et les décisions de la Conférence? On aperçoit immédiatement l'intérêt de la question quand on pense à la convention des huit heures. Si la convention peut être remise en entier sur le chantier, les principes fondamentaux peuvent en être remis en question. De là l'importance de la distinction « revision » ou simple « modification »¹. Ce n'est pas tout. A supposer que le Conseil fasse, comme le Parlement quand il s'agit de la revision d'une constitution nationale, porter les délibérations sur certains articles à l'exclusion de tous autres, comment empêcher la Conférence, dans la souveraineté de ses délibérations, de toucher à d'autres ?

On s'est arrêté à la solution suivante : le Conseil déterminera, par autant de questions inscrites à l'ordre du jour, les points sur lesquels pourra porter la revision. Si la Conférence veut toucher à d'autres questions, elle pourra le faire, mais en prenant une résolution à la majorité des deux tiers des voix et en reportant la question à la session suivante, conformément à l'article 402, paragraphe 3.

Le groupe patronal fit une opposition très vive à cette conception de la revision. Il contesta que le Conseil eût le droit de limiter, par la rédaction de l'ordre du jour, les pouvoirs de la Conférence. Il aurait voulu qu'une fois la revision décidée, il fût loisible à tout délégué de présenter des amendements à n'importe quel article de la convention. C'était, à coup sûr, ouvrir la porte

¹ Bien que le règlement de procédure dût, naturellement, viser toute revision éventuelle, tous les esprits étaient tournés vers la revision de la convention des huit heures et l'on ne pensait guère qu'à elle.

au bouleversement de toutes les conventions. Le Conseil n'a pas voulu se ranger à cet avis.

Il est clair que la difficulté capitale résidera dans la rédaction de l'ordre du jour. Il dépendra du Conseil de faire en sorte que les dispositions essentielles de la convention à reviser ne soient pas touchées, tout en laissant assez de souplesse aux délibérations. Dans ce but, il ne paraît pas expédient de s'en tenir à l'indication d'*articles* à reviser, mais il vaudra mieux formuler la *disposition de fond* remise en question. Si, par exemple, on désire reviser la convention relative à l'âge d'admission des enfants au travail industriel on indiquera, comme question à l'ordre du jour, « la détermination de l'âge » et non un numéro d'article.

Après la procédure devant le Conseil, il fallait régler la procédure devant la Conférence. Ce fut l'objet d'une revision du règlement à la douzième session.

Quelques dispositions seulement de la procédure habituelle durent être modifiées. Naturellement, les mêmes débats et la même opposition s'établirent au sujet de la limitation de la revision. Mais la Conférence s'en tint au système adopté par le Conseil.

On précisa d'abord les termes qui avaient prêté à doute : au lieu de « revision ou modification » on parla de revision *totale* ou *partielle*. Puis on adopta le paragraphe initial :

« Le Bureau international du Travail soumet à la Conférence des projets d'amendements établis sur la base du rapport du Conseil d'administration, qui conclut à la revision totale ou partielle de la convention antérieurement adoptée et correspondant à la ou aux questions dont la revision figure à l'ordre du jour (en anglais : "*to the question or questions in respect of which a proposal for revision has been placed on the Agenda*"). Conformément à l'article 400 du Traité de Versailles et sous réserve des dispositions de l'article 402, paragraphe 3, dudit traité, la Conférence ne peut reviser totalement ou partiellement une convention adoptée antérieurement par elle que sur la ou les questions portées par le Conseil d'administration à l'ordre du jour de la session. »

Après cela viennent les dispositions ordinaires pour l'élaboration d'une convention. Mais il a fallu prévoir une légère extension des pouvoirs du Comité de rédaction. En effet, la revision d'une disposition peut avoir des répercussions nécessaires — questions de forme et de rédaction — sur d'autres dispositions. Que l'on pense, par exemple, à la numérotation des articles, à des changements de termes, etc. C'est pourquoi on a adopté le paragraphe suivant :

« Les amendements, ainsi que les modifications que ces amendements comportent *nécessairement* pour les dispositions non révisées de la convention faisant l'objet de la révision, tels qu'ils ont été adoptés par la Conférence, sont soumis au Comité de rédaction qui *les combine avec les dispositions non modifiées* de la convention faisant l'objet de la révision en vue d'établir le texte définitif du projet de convention issu de la révision. Ce texte ainsi préparé est distribué aux délégués. »

La suite de la procédure est la procédure ordinaire. On a maintenu notamment les pouvoirs du Président de la Conférence de mettre en discussion, après avoir consulté les trois vice-présidents de la Conférence, un amendement présenté *in extremis*.

L'article nouveau adopté et visant la révision a modifié celui de Washington en deux points. Tout d'abord, il a remplacé *révision ou modification* par *révision totale ou partielle*. Ensuite, au lieu de laisser planer l'incertitude pendant dix ans sur l'obligation du Conseil d'examiner l'opportunité d'une révision, il la fixe à l'expiration d'une période qui sera déterminée dans chaque convention et qui pourra varier, notamment, d'après le terme de dénonciation. Ces amendements ont été admis à la Conférence à une très forte majorité : 74 voix contre 12. Le texte adopté porte :

« A l'expiration de chaque période de 10 années à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail devra présenter à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et décidera s'il y a lieu d'insérer à l'ordre du jour (en anglais : "*shall consider the desirability of placing on the Agenda*") de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle. »

Il fallait ensuite combler la lacune laissée par les anciens articles de style et, en particulier, préciser les effets juridiques de la révision. Comme il s'agit de conventions futures, rien n'empêche de stipuler, *entre parties* cette fois, c'est-à-dire entre les Membres qui ratifient la convention originale, des conditions de dénonciation qui n'existent pas dans les conventions antérieurement conclues.

Une question s'est alors posée, qui a suscité de bien vifs débats : faut-il stipuler à l'avance l'abrogation de la convention révisée, ou faut-il admettre la coexistence de deux conventions sur le même objet?

On sait qu'en règle générale, tant que la convention primitive n'a pas été dénoncée par tous les contractants (ou plutôt par tous les contractants sauf un), elle subsiste entre ceux qui ne l'ont pas dénoncée. Une disposition, cependant, de cette convention primitive peut prévoir à l'avance sa propre abrogation après l'adoption

par tous les contractants, ou une partie importante d'entre eux, d'une nouvelle convention révisée. Tel est le cas, notamment, de l'Union postale universelle, dont la convention signée à Madrid le 30 novembre 1920, par exemple, porte : « Sont *abrogées*, à partir du jour de la mise à exécution de la présente convention, les stipulations de la convention de l'Union postale universelle conclue à Rome en 1906 », disposition qui s'applique uniquement aux Etats qui ont ratifié les deux conventions.

Beaucoup de délégués à la Conférence étaient étonnés d'apprendre que l'on trouvait fréquemment en droit international deux conventions différentes, ayant le même objet, l'une revisant l'autre, et cependant toutes deux en vigueur.

Sans doute, c'est une *inelegantia juris*, qui peut amener des situations inextricables. C'est particulièrement illogique et peu recommandable dans une matière comme la législation du travail, où l'on vise l'uniformité.

Cependant, c'est non seulement une chose possible, mais c'est arrivé. Il y a à l'heure actuelle deux conventions internationales du travail parfaitement en vigueur, ayant le même objet et des dispositions différentes. On ne se doutait pas avoir procédé jadis à une véritable révision de convention du travail. Il s'agit de la convention sur l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie. La convention signée à Berne le 26 septembre 1906 par treize Etats avait été ratifiée par douze des Etats signataires au moment où se réunissait la Conférence de Washington, en 1919. Le Comité d'organisation de cette Conférence, dans l'idée d'en alléger le travail et de ne pas remettre en question les résultats acquis par la convention de Berne, proposait purement et simplement de recommander à tous les Etats Membres qui ne l'avaient pas ratifiée d'*adhérer* à la convention de Berne, qui était bien une convention *ouverte* à tous (article 9). Mais la Commission du travail des femmes ne se rallia point à la manière de voir du Comité d'organisation et proposa à l'Assemblée de rédiger tout un texte nouveau de convention, qui fut présenté le 20 novembre 1919 par son rapporteur, Miss Constance Smith. Ce texte contenait un certain nombre de modifications importantes. Il demandait notamment de supprimer à l'article premier la limitation de la convention aux entreprises occupant plus de dix ouvriers et ouvrières. « Une pareille distinction n'est pas conforme à l'esprit de la législation moderne du travail », dit simplement le rapport. Et la Conférence a adopté un projet de convention contenant sept

articles de fond, différant parfois sensiblement de ceux de la convention de Berne.

Qu'est-il arrivé de la ratification? La convention de Washington fut d'abord ratifiée par la Grèce (le 19 novembre 1920) et par la Roumanie (le 13 juin 1921), deux Etats qui n'avaient pas adhéré à la convention de Berne. La mise en vigueur de celle de Washington part donc du 13 juin 1921. Puis, successivement, les ratifications suivantes furent enregistrées : en 1921, celles de la Grande-Bretagne, de l'Inde, de la Tchécoslovaquie et de l'Afrique du Sud ; en 1922, celles de la Bulgarie, des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Estonie ; en 1923, de l'Italie ; en 1924, de l'Autriche et de la Belgique ; en 1925, de la France et de l'Etat libre d'Irlande ; en 1927, de la Yougoslavie ; en 1928, du Luxembourg, de la Hongrie et de Cuba. Au total, la convention compte dix-neuf ratifications. Mais il est intéressant de constater que des Etats qui ont ratifié la convention de Berne, comme l'Allemagne, n'ont pas ratifié celle de Washington, et que, d'autre part, un grand nombre de ceux qui ont ratifié la convention de Washington avaient ratifié celle de Berne et ne l'ont pas dénoncée. Tels sont : la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse, l'Italie, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg et la Hongrie. Ils sont donc, théoriquement, liés par les deux conventions. Heureusement, celle de Washington est plus rigoureuse en ce qu'elle embrasse tous les établissements industriels. Mais, en ce qui concerne l'Allemagne, c'est le régime de la convention de Berne qui y est seul applicable, dans un certain nombre de ses lois et ordonnances. Le nouveau Code de travail qui est en élaboration contient un article qui mettra la législation allemande en concordance avec la convention de Washington.

On voit là les inconséquences et les difficultés que peut créer la coexistence de deux conventions.

Aussi la première pensée a-t-elle été de mettre un terme à la possibilité de semblable occurrence, en stipulant sous chaque convention future l'abrogation de la convention primitive (*abrogation consentie à l'avance par les contractants*) dès que la nouvelle convention révisée entrerait en vigueur.

Mais, à la réflexion, on a pensé que c'était bien dangereux. En effet, la nouvelle convention révisée peut ne pas recevoir beaucoup de ratifications : l'Organisation du Travail, nous le savons, ne peut imposer aucune ratification à ses Membres. Ladite convention peut surtout ne pas recevoir la ratification des Membres

qui ont ratifié la première. Alors? Dans ces pays, la protection légale ouvrière pourrait être diminuée, cesser peut-être. En poursuivant l'amélioration d'une convention, on arriverait ainsi à en diminuer le champ d'application.

En conclusion, on a fini par admettre qu'il valait mieux courir le risque d'avoir deux conventions coexistantes que d'en supprimer une automatiquement. De là le texte définitivement adopté :

« Au cas où la Conférence internationale adopterait une nouvelle convention portant revision totale ou partielle de la présente convention, la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant revision entraînerait de plein droit dénonciation de la présente convention sans condition de délai, nonobstant l'article *d*) ci-dessus, sous réserve que la nouvelle convention portant revision soit entrée en vigueur.

« A partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant revision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

« La présente convention demeurerait toutefois en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la nouvelle convention portant revision. »

On remarquera, à la fin du premier paragraphe, la réserve « que la nouvelle convention portant revision soit entrée en vigueur ». Si donc l'entrée en vigueur dépend de la ratification de deux ou de plusieurs Membres, la première convention subsistera jusqu'à la réalisation de cette condition. Cette réserve explicite est précisément celle que nous considérons comme implicite dans l'article 406.

L'article dont il s'agit s'applique non seulement à une convention ordinaire, c'est-à-dire primaire, mais à une convention portant revision de celle-là. En effet, rien n'empêche la Conférence de soumettre une même convention à plusieurs revisions successives. Il appartiendra alors à la Commission compétente et à la Conférence de déterminer avec soin quelles sont les ratifications des Etats dont doit dépendre la mise en vigueur de la deuxième revision. Si l'on veut éviter la coexistence de deux conventions, rien ne sera plus facile : il suffira d'exiger, dans l'article antérieur, relatif à la mise en vigueur, les ratifications de tous les contractants de la précédente convention.

* * *

On s'étonnera peut-être qu'après dix ans tant de questions de droit donnent lieu à discussions, à doutes, à remaniement de

textes. Mais cela n'étonnera que ceux qui refusent au Droit la nature de la vie *sociale*. Dans la Société des Nations, comme dans l'Organisation internationale du Travail, il s'agit de la constitution de nouveaux liens sociaux entre Etats. Or, ce sont proprement ces liens qui forment le Droit, et à mesure que la vie sociale et même la vie tout court se développent dans les Etats, le Droit doit nécessairement se modifier, évoluer. Jamais, on peut le dire, son mouvement ne s'arrête. C'est ainsi que se réalise le progrès de la justice sociale.