

LE DROIT INTERNATIONAL OUVRIER ⁽¹⁾.

PAR

M. Ernest MAHAIM,

Professeur à l'Université de Liège,
Correspondant de l'Académie royale.

INTRODUCTION

L'expression « droit international ouvrier » est récente. Elle ne remonte pas, je crois, au delà de 1906 : au lendemain des conventions de Berne, M. B. Raynaud, alors chargé de cours à la faculté de droit de l'Université de Dijon, fit paraître sous ce titre une suite d'études couvrant tout le domaine que nous allons parcourir.

Depuis lors, l'expression a pris droit de cité dans la langue juridique. On la retrouve couramment dans le *Journal de Droit international privé* de M. Clunet, dans la *Revue de Droit international privé et de Droit international pénal* de feu M. Darras et sous la plume de plusieurs auteurs. (Voir PAUL PIC, *Traité de législation industrielle*, 3^e édition, p. 108 et *passim*.)

Il peut sembler étrange, au premier abord, de voir accoler le mot *ouvrier* à ceux de *droit international*, qui évoquent le monde aristocratique de la diplomatie. On ne voit pas bien ce que la question ouvrière a de commun avec le droit international.

Cependant on l'a pressenti jadis et dans cette *Revue* même. C'était, il est vrai, pour le regretter. L'éminent fondateur de ce recueil, M. Rolin-Jacquemyns, dont le nom reste vénéré par tous ceux qui cultivent le droit international, appréciant à cette place la Conférence de Berlin de 1890, l'appelait du « socialisme dans le

(1) Invité par l'Université de Paris à faire à la Faculté de droit une série de leçons sur des matières de mon enseignement, j'ai choisi le sujet ci-dessus. Je me rends bien volontiers à l'invitation de M. le rédacteur en chef de cette revue en en faisant un résumé pour ses lecteurs, en attendant le volume qui paraîtra bientôt, édité par la maison Larose. On trouvera, dans celui-ci, les développements et les références bibliographiques que je ne crois pas devoir reproduire ici.

droit international » et souhaitait « que les choses n'aillent pas plus loin ». Alphonse Rivier, son illustre ami, craignait aussi « de voir transporter dans le domaine du droit des gens certaines utopies qui, jusqu'à présent, ne peuvent exercer leurs ravages que dans quelques législations nationales. » (*Principes du droit des gens*, 1896, t. I, p. 362.)

Et pourtant, il faut se rendre à l'évidence : c'est bien ce socialisme-là, ce sont bien ces utopies-là qui sont entrés dans le droit international et qui vont s'y développer.

Il ne pourrait pas en être autrement. Si la question ouvrière a pénétré dans le droit public, dans le droit administratif, dans le droit pénal, dans le droit civil même et dans la procédure, c'est qu'elle agite la conscience juridique tout entière. Comment le droit international aurait-il pu y rester étranger ?

Nous n'en sommes plus à considérer le Droit comme un ensemble de principes abstraits, immuables, éternels, supérieurs et antérieurs aux sociétés. Nous le voyons, à chaque instant, vivre et se développer, sourdre de la vie sociale, et se modifier avec elle. Or, rien n'est plus incontestable et plus évident, de nos jours, que la transformation de la vie sociale tout entière et la transformation de nos idées juridiques.

Si le développement de l'industrie moderne, avec la création et l'extension du prolétariat, si la formation d'énormes agglomérations urbaines, si l'étonnant progrès de nos moyens de communication — pour ne citer que les plus saillantes différences — ont changé la face et l'allure de la vie moderne, la nature et la répartition des fortunes, et modifié les groupements, les affinités, les rapports des hommes, ne croyons pas que cela est resté sans influence sur nos idées morales, et notamment sur les plus agissantes d'entre elles, les idées juridiques. Dès que notre sensibilité morale s'est enrichie, affinée à certains égards, elle nous dicte une conduite différente de celle de nos aïeux.

Et c'est surtout en ce qui concerne la question ouvrière que cela est visible. Nous avons rayé du code civil l'article 1781, qui faisait primer l'affirmation du maître ou du patron sur celle du domestique ou de l'ouvrier, parce qu'il révoltait notre conscience juridique. Nous avons donné aux ouvriers le droit de coalition et la liberté syndicale que leur refusait la Convention nationale, parce que nous

avons compris que c'était la justice. On multiplierait ainsi à volonté les exemples de l'évolution moderne du droit en ces matières.

Mais nulle n'est plus importante, significative et générale, que celle qui s'affirme dans ce qu'on appelle « la législation du travail », ou protection légale des ouvriers. Sidney Webb a écrit quelque part : « De toutes les inventions du XIX^e siècle en matière d'organisation sociale, la législation du travail est la plus largement répandue. Le début du XX^e siècle la trouve régnant sur un plus vaste territoire que la bibliothèque publique ou la caisse d'épargne. Elle a peut-être une portée plus grande même que l'école primaire ou l'agent de police » (1). En effet, ce mouvement législatif a gagné successivement tous les États de l'ancien et du nouveau monde, en étendue et en profondeur. Car ce qui est plus remarquable peut-être que sa diffusion, c'est sa pénétration dans les esprits. Tout le monde admet aujourd'hui la légitimité de l'intervention de la loi dans le règlement du travail. Les partis conservateurs même s'ingénient à l'étendre, et l'on ne discute plus que la mesure de cette intervention :

La protection légale des travailleurs est née avec le régime capitaliste moderne et a grandi avec lui. Elle est apparue en Angleterre dès 1802, aussitôt après la grande révolution industrielle : du jour où le régime de la liberté absolue s'est établi dans le louage de travail, il a donné lieu à des abus tellement criminels que l'opinion publique s'est révoltée. Il fallut trente ans, en Angleterre, pour que la loi fût autre chose que lettre morte. Mais une fois en mouvement, la réforme ne s'arrêta plus. Elle gagna successivement les États du continent, dans la mesure où d'une part l'industrialisme les gagnait, et d'autre part où il y avait une force d'opinion capable de s'imposer aux intérêts privés. Les dernières années du XIX^e siècle et les premières du XX^e sont marquées par un accroissement inouï de ce mouvement législatif.

J'ai essayé ailleurs (2) d'en dégager les caractères. Pour moi, il s'agit d'un changement profond dans la conception de la liberté politique — lequel a pour conséquence une conception différente des devoirs de l'État. A la place d'une notion formelle et négative de

(1) Préface à l'ouvrage de HUTCHINS et HARRISON : *History of factory legislation*. London, King, 1903.

(2) Voir *La Protection légale des travailleurs*, lecture faite à l'Académie, le 3 mai 1911. (Bulletin de la classe des lettres, n° 5, 1911.)

la liberté, on en développe une notion concrète et positive. On sent que l'abstention du législateur n'est qu'une forme de privilège en faveur du patron, et l'on réagit précisément pour assurer plus de liberté à l'ouvrier.

Aussi c'est au nom de la liberté que je défends la protection légale : qu'il s'agisse de la réglementation du travail des femmes et des enfants, de la sécurité et de l'hygiène des ateliers, de l'organisation des diverses assurances sociales qui tentent de donner à l'ouvrier une sécurité morale précieuse ; qu'il s'agisse des précisions juridiques que renferment les lois sur le contrat de travail, les règlements d'ateliers, le payement des salaires, le mesurage d'ouvrage, etc. ; qu'il s'agisse du statut des associations professionnelles et du droit de coalition, de la limitation de la durée du travail, je vois partout à l'œuvre une revision des valeurs sociales, qui aboutit à un gain de liberté pour la classe ouvrière, un gain aussi de l'ordre juridique que l'État est chargé d'assurer.

S'il en est ainsi, ou conçoit qu'il n'y ait rien d'étonnant à ce que les relations d'État à État soient affectées d'un tel changement. Sans doute, elles n'en sont influencées que lentement, mais il est visible qu'elles le sont.

Rien n'est curieux comme de suivre, dans les traités, les traces de l'influence de groupes sociaux ou d'intérêts déterminés. Quand on étudie les Actes du Congrès de Vienne, par exemple, on est stupéfait de voir la place qu'y tiennent encore les dynasties et les maisons régnantes. Avec le XIX^e siècle, c'est l'homme d'affaires, le commerçant, le financier qui devient prépondérant. On le sent derrière les actes diplomatiques, dictant sa volonté, faisant la paix et la guerre. Voici maintenant l'ouvrier qui apparaît. Il y a des « traités de travail ». C'est qu'à côté des intérêts mercantiles et financiers, il y a l'intérêt du travailleur comme sujet de l'État, à l'extérieur des frontières, ou du travailleur national vis-à-vis du travailleur étranger. Il y a même davantage : il y a l'intérêt de l'État tout entier au progrès général et universel de la protection légale des ouvriers.

Cet intérêt nouveau de l'État est, à mon sens, la marque d'un progrès dans la conscience juridique commune des nations. À ce titre, il prend place à côté des autres conquêtes du droit international. Au début du XIX^e siècle, c'est, par exemple, l'éveil des

devoirs des civilisés vis-à-vis des sauvages qui fait abolir l'esclavage et réprimer la traite. Le principe de non-intervention et le droit des nationalités, c'est le progrès de la reconnaissance des personnes juridiques qui constituent les États; les conventions qui donnent naissance à tout ce « droit administratif international », comme l'appelait Rivier, que constituent les Unions internationales marquent un progrès de l'interdépendance des États, qui resserre la société des nations; les unions des droits d'auteur, des brevets et marques de fabrique sont l'indice d'une conception plus élevée de la propriété; les conventions de la Haye sur le droit de la guerre, c'est le progrès de nos sentiments d'humanité en général; les admirables conventions de la Haye sur des matières de droit international privé proviennent d'une idée plus haute de la souveraineté de l'État et des droits de l'étranger.

Le droit international ouvrier n'est rien d'autre, à mon avis, que la manifestation d'un semblable progrès dans la mission de l'État. Il s'y agit, d'un bout à l'autre, du double problème de l'étendue des devoirs de l'État et de l'étendue de sa souveraineté.

Que devons-nous à nos nationaux ouvriers, soit à l'étranger, soit vis-à-vis d'ouvriers étrangers? Que devons-nous et que pouvons-nous au regard des ouvriers étrangers? Telles sont les deux faces d'une seule et même question, qui domine tout le droit international ouvrier et lui donne son unité.

On aperçoit immédiatement pourquoi il s'agit d'une partie du droit international. On ne conteste plus aujourd'hui que le droit qui règle le conflit des lois au sujet des intérêts privés des citoyens soit bien du droit international. Il en est de même du droit qui fait l'objet de cette étude: c'est l'État qui est en cause, c'est sa souveraineté qui est en jeu, dans le règlement des intérêts privés des ouvriers dont il s'occupe, et ce sont les États aussi qui sont en cause dans les traités de travail généraux.

Il y a donc, dans le droit international ouvrier, du droit international privé et du droit des gens. Les questions qu'il étudie paraîtraient disparates si on ne les voyait reliées entre elles par le devoir même de protection légale qui incombe à l'État vis-à-vis de ses nationaux et vis-à-vis des étrangers.

Si l'on nous demande maintenant une définition du droit international ouvrier, nous dirons que c'est : *cette partie du droit interna-*

tional qui règle les relations des États entre eux au sujet de leurs nationaux ouvriers.

Le contenu en est aisé à déterminer.

Il s'occupera d'abord de l'établissement des ouvriers ou, si l'on veut, de l'émigration ouvrière, en se demandant : 1° quelles sont les règles juridiques qui déterminent les devoirs des États vis-à-vis des ouvriers étrangers sur leur territoire, et 2° vis-à-vis de leurs ouvriers à l'étranger. Le droit d'établissement, le droit au travail de l'étranger, les conflits de la main-d'œuvre nationale avec la main-d'œuvre étrangère rentrent dans ce cadre.

Admis à travailler, l'étranger sur le territoire est-il soumis ou est-il admis, et dans quelle mesure, à la protection ouvrière ? Police de l'industrie, assurances sociales, droit d'association, assistance sociale, doivent être examinés de ce point de vue. Puis, les mêmes questions se posent pour l'ouvrier national à l'étranger.

Enfin, l'État ne doit-il pas à sa population ouvrière et à sa population en général de consolider, de garantir les principes de protection déposés dans sa législation en se liant, par des traités — bilatéraux ou plurilatéraux — avec les autres États ?

De là, les divisions de notre étude : une première partie traitera de l'établissement de l'ouvrier à l'étranger ; la seconde, de l'ouvrier étranger vis-à-vis des lois protectrices du travail ; la troisième, des traités de travail.

I

L'ÉTABLISSEMENT DE L'OUVRIER A L'ÉTRANGER

1. *L'ouvrier étranger sur le territoire national.* — Le droit de venir travailler, et notamment de venir travailler de ses mains sur le territoire d'un État autre que celui auquel on appartient dépend, d'une manière générale, de la capacité juridique que cet État reconnaît aux étrangers.

Quand la législation, comme le code civil italien, assimile en principe l'étranger au national au point de vue des droits civils, il ne peut y avoir le moindre doute que l'étranger ait le droit de travailler.

On sait que le code Napoléon est moins généreux, du moins en apparence.

Son article 11 fait dépendre la jouissance des droits *civils* d'une réciprocité diplomatique. Mais l'interprétation traditionnelle, confirmée par la jurisprudence, fait revivre ici la distinction du droit romain entre le *jus civile* et le *jus gentium*. Heureusement, le nombre des droits civils proprement dits est extrêmement restreint et la distinction est sans importance pratique, de sorte que les droits qui relèvent du *jus gentium* suffisent amplement dans l'exercice ordinaire de la vie civile. A coup sûr, le droit de travailler rentre dans le *jus gentium*.

Aussitôt donc qu'un étranger est admis à séjourner sur le territoire, on lui reconnaît, dans les pays régis par le code Napoléon, le droit de travailler. C'est lui reconnaître la *liberté du travail*, consacrée par la Révolution. La France et la Belgique ont, sous ce rapport, la même législation : le décret des 2-17 mars 1791 qui abolit les corporations et établit la liberté du travail a été rendu applicable en Belgique et fait partie de notre droit public. Il n'est pas répété, il est vrai, dans notre Constitution. Mais on pourrait peut-être tirer argument de l'article 128, qui garantit à tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique « la protection accordée aux personnes et aux biens ». C'est ce texte qui accorde aux étrangers le droit d'acquérir et d'aliéner des biens matériels. Dès lors, comment n'auraient-ils pas le droit de « vendre » leur main-d'œuvre, de « louer » leurs services, de disposer de ce qu'on a appelé la plus sacrée des « propriétés » ?

Dans la plupart des États civilisés, existent des principes analogues.

Mais l'État est maître d'admettre ou de pas admettre tout étranger sur son territoire, et l'on sait que certains États ont usé de ce droit pour repousser des étrangers à raison de leur qualité d'*ouvriers*.

Tel est le cas des États-Unis d'Amérique, du Canada, des colonies australiennes et autres, qui ferment l'entrée de leur territoire aux Hindous, aux Malais, aux Chinois, aux Japonais, et même aux ouvriers étrangers quelconques « engagés par contrat ». La législation des États-Unis est, sous ce rapport, caractéristique. La loi du 20 février 1907 sur l'immigration ne se contente pas de classer parmi les « indésirables » les personnes « qui paraissent devoir constituer une charge publique », celles chez lesquelles il sera constaté

par un médecin « quelque insuffisance mentale ou physique de nature à les empêcher de gagner facilement leur vie », mais « les ouvriers engagés par contrat, qui ont été amenés ou encouragés, à l'aide d'offres ou promesses d'emploi ou à la suite de contrats oraux, écrits ou imprimés, explicites ou tacites, à se transporter aux États-Unis en vue de s'y livrer à des travaux de tous genres exigeant ou non une habileté professionnelle ». Il est permis toutefois « d'introduire aux États-Unis des ouvriers qualifiés s'il est impossible de trouver aux États-Unis des ouvriers de la même profession inoccupés ». D'autre part, exception est faite pour les professions « d'acteurs, artistes, conférenciers, chanteurs, ministres de tout culte, professeurs, savants, ou pour les personnes employées exclusivement comme serviteurs attachés à la personne ou à la famille ».

Sans aller jusqu'à l'interdiction absolue, d'autres États ont pris des mesures qui tendent à mettre obstacle à l'entrée d'ouvriers étrangers. Tel est, par exemple, l'arrêté du ministre de l'intérieur de Prusse, du 30 décembre 1908, obligeant l'ouvrier étranger à se munir d'une carte de légitimation qui coûte 2 marcs à la frontière ou 5 marcs à l'intérieur du pays.

En France, de nombreuses propositions ont été faites dans le même but. On peut les classer en trois catégories : les unes veulent frapper directement l'ouvrier étranger, les autres, — comme l'amendement Ceccaldi, du 23 décembre 1909, qui causa tant d'émotion dans notre pays, — veulent frapper l'employeur ; d'autres enfin, comme la proposition Coutant de 1903, entendent limiter le nombre d'ouvriers étrangers employés dans les établissements industriels.

Une première question est soulevée par ces législations ou propositions législatives : c'est celle de savoir si elles sont conformes aux traités conclus par les États qui les édictent. L'arrêté prussien a fait l'objet de représentations du gouvernement italien : il paraît contraire au texte et à l'esprit des traités italo-allemands du 8 août 1873, ainsi que du traité de commerce italo-allemand du 6 décembre 1891, avec la convention additionnelle du 3 décembre 1904, qui consacrent l'égalité de traitement des citoyens des deux parties contractantes. De même, en France, une taxe imposée aux étrangers paraît être contraire à un certain nombre de traités

d'amitié, d'établissement ou de commerce ⁽¹⁾. Mais on doit se demander en second lieu dans quelle mesure, même en l'absence de tout traité, ces législations restrictives sont conformes au droit des gens.

Personne ne soutiendra que chaque État soit tenu d'accueillir tout étranger quelconque. Sans doute, son droit de conservation l'autorise à repousser tout individu dangereux pour l'ordre public ou même capable de devenir une charge publique. Mais encore faut-il que le droit de conservation de l'État soit en jeu. On ne concevrait pas, dans l'état actuel du commerce international, — nécessité d'ordre primaire pour l'existence de la société des nations et du droit des gens, — qu'un État repousse systématiquement, sans motif, tout étranger. Nous irons même plus loin : nous avons vu que le droit au travail doit être considéré comme un attribut de la personne humaine. Nous dirons donc qu'un État ne peut fermer son territoire, d'une manière générale, à tout ouvrier — car cela reviendrait à repousser tout étranger. La liberté d'aller et de venir, la liberté de l'établissement, la liberté de vivre de son travail sont des conquêtes essentielles du droit moderne, auxquelles le droit de conservation de l'État ne doit déroger qu'en manière d'exception.

La question est donc ramenée à celle du tort ou du danger de la main-d'œuvre étrangère. Il n'est pas niable dans certains cas. Tout en admettant qu'il y ait, dans les motifs du refoulement des Asiatiques aux colonies anglaises et aux États-Unis, bien des motifs d'étroit égoïsme, il est hors de doute que l'État ne peut pas être indifférent à l'entrée en masse de populations de culture inférieure. Elles peuvent amener un abaissement non seulement du salaire des indigènes mais du niveau de la vie. Il n'est pas sans danger pour un État civilisé que son territoire soit occupé par des barbares, des demi-sauvages, des inférieurs refusant ou incapables de s'élever. S'il est vrai que la législation protectrice a précisément pour but de définir le minimum de besoins d'un ouvrier moderne, d'un civilisé, on comprend qu'il y ait un intérêt national à protéger la population ouvrière contre la dégradation qu'entraînerait l'invasion en masse d'ouvriers appartenant à des races très différentes ou à des classes sociales très inférieures.

(1) Voir PAUL PIC, « La main-d'œuvre étrangère en France ». *Revue économique internationale*. Novembre 1911, p. 254.

Ce danger s'accroît de l'intérêt qu'ont les employeurs à *organiser* cette invasion, à la provoquer, à la rendre intense et continue. C'est pourquoi le refoulement des « ouvriers engagés par contrat » qui nous révolte au premier abord, de la part des États-Unis, peut se justifier. Il n'est pas impossible que, sans cette prohibition, on aurait vu les chefs d'industrie importer, comme une marchandise, et par quantités considérables, des ouvriers des contrées les plus pauvres d'Europe ou même d'Asie — sans souci de ce que l'établissement et la multiplication de ces misérables eussent accumulé de difficultés à l'égard de la mission de l'État et de la vie sociale elle-même. On a beau penser à l'avantage qu'en eussent peut-être tiré ces immigrants, il est clair que, du moment que l'assimilation n'est pas possible ou est trop lente, la nation indigène court un danger, contre lequel l'État doit réagir.

Mais ce danger n'existe pas partout où il y a une émigration ouvrière, notamment en Europe. On sait que, grâce aux différences existant dans l'augmentation de la population et dans l'industrialisation des diverses contrées, il y a maintenant, même entre les États de l'Europe, des échanges continus et importants de main-d'œuvre. Il y a des pays exportateurs de main-d'œuvre, comme la Belgique et l'Italie, la Pologne prussienne et russe; il y a des pays importateurs, comme la France, l'Allemagne, la Suisse et le Danemark. Cette émigration prend des formes différentes : parfois elle est définitive, les immigrants finissant par vivre dans le pays; parfois elle est saisonnière; c'est le cas des ouvriers flamands qui vont faire la moisson et l'arrachage des betteraves en France, des *Sachsengänger* en Allemagne, des Polonais en Danemark; parfois elle est quotidienne, phénomène intéressant et caractéristique qui se passe notamment à la frontière du nord de la France. Grâce à nos abonnements de chemin de fer à tarif extrêmement réduit, des milliers d'ouvriers belges quittent chaque jour leur foyer pour venir travailler en France. Ils emportent avec eux leur nourriture, ne font aucune dépense et reviennent le soir, après avoir gagné un salaire qui peut être inférieur au salaire normal des ouvriers français, mais qui est supérieur à celui qu'ils auraient gagné en Belgique.

Leur concurrence est certainement préjudiciable à la classe ouvrière indigène, soit que les immigrants s'embauchent au rabais, soit que leur nombre seul fasse fléchir le taux des salaires.

Je ferai encore la part belle aux partisans du protectionnisme ouvrier en disant que ces émigrants n'apportent au pays qu'ils envahissent aucun idéal de culture, aucun aspect de vie sociale supérieure dont le contact soit un bénéfice. Le seul exemple qu'ils apportent est celui de l'âpre ténacité au travail et de la plus noble endurance.

Cependant, il me paraît certain que les mesures restrictives, dans le cas de la France, ne seraient point justifiées. Il serait, en effet, bien difficile de soutenir que le droit de conservation de la République est sérieusement lésé par l'immigration ouvrière. Ce qu'on voit, c'est la concurrence aux ouvriers indigènes. Ce qu'on ne voit pas, c'est le service rendu par la population immigrante. Dans plus d'une industrie, dans plus d'une usine, c'est pour suppléer à une main-d'œuvre qui, positivement, fait défaut, que les Belges et les Italiens sont si bien accueillis. Si nos « aouéteurs » flamands trouvent si aisément de l'emploi, c'est que le rural français a déserté les campagnes — pour mieux gagner sa vie, je le veux bien, mais en laissant, selon l'expression de M. René Bazin, « mourir la terre ». Dès lors, nous pouvons mettre, en regard de la concurrence faite à l'ouvrier français, le service rendu à la communauté française. Contre le salaire payé, il y a, en effet, de la richesse créée : moissons engrangées, produits fabriqués qui restent acquis à l'économie nationale. Ne comparez donc pas nos « conquérants » à des envahisseurs primitifs qui ne laissent que ruines derrière eux. Ils sont, en un certain sens, des bienfaiteurs ; du moins, ils représentent l'aide d'une nation relativement prolifique à une nation qui l'est moins. En outre, c'est un fait d'expérience générale : les ouvriers immigrants, en se chargeant de travaux rebutants ou mal payés, laissent aux indigènes des besognes plus aisées ou mieux rémunérées, et il s'opère ainsi une sélection qui n'est pas toujours au désavantage des ouvriers du terroir. Sans compter que la mobilité et la variété de la main-d'œuvre sont, en soi, favorables à une meilleure production.

On voit pourquoi nous ne pouvons nous résoudre à conseiller ou justifier des mesures restrictives à l'émigration ouvrière comme telle. Les suggestions du protectionnisme ouvrier viennent d'un nationalisme étroit et égoïste, en contradiction avec toutes les tendances du droit moderne. La faute en est, certes, au protectionnisme

commercial d'une part et au syndicalisme d'autre part. Il semble tout naturel au premier de « protéger la main-d'œuvre nationale » après avoir protégé « l'industrie » nationale. Il paraît nécessaire au second de défendre ses conquêtes en matière de salaires et de conditions du travail, contre des briseurs de grèves et des concurrents au rabais. Mais il est permis de penser que l'un et l'autre confondent des intérêts privés ou de classe avec l'intérêt général, et que l'État doit pouvoir se dégager de ces suggestions mesquines.

Il y a, en effet, des préoccupations plus élevées. Ne peut-on songer — et c'est particulièrement le cas pour la France — au bénéfice *politique* du mutuel commerce et de l'échange des populations? Croit-on que c'est en vain qu'une grande nation est accueillante et hospitalière? Croit-on qu'elle ne perdrait rien à abandonner des mœurs séculaires, qui ont contribué à lui attirer des sympathies et à accroître son prestige?

D'ailleurs, même au point de vue de l'intérêt immédiat de la classe ouvrière indigène organisée, il y a, à la concurrence étrangère, des remèdes de la liberté qui valent ceux des mesures restrictives. Nous faisons allusion à l'organisation syndicale des immigrants, qui peut éveiller ou maintenir en eux la conscience de leurs intérêts professionnels, les instruire de leurs droits, les empêcher de se louer au rabais, les suivre, les aider, les secourir et les arracher à une exploitation excessive.

2. *L'ouvrier national à l'étranger.* — Nous avons envisagé jusqu'à présent la situation légale de l'ouvrier étranger sur le territoire national. Mais la situation inverse mérite l'attention.

Quand un ouvrier se rend à l'étranger pour y vivre de son travail, soit passagèrement, soit pour une période plus ou moins longue, l'État auquel il appartient n'a-t-il pas d'obligations envers lui?

Le développement du droit moderne nous montre que la protection de ses nationaux à l'étranger s'impose de plus en plus à l'État comme un devoir strict et important. Les liens que la nationalité crée entre l'État et ses sujets deviennent de plus en plus solides. Quelque destitué, quelque misérable qu'il soit, le national prolonge et représente en quelque mesure son pays à l'étranger.

On sait tout ce que comportent ce droit et ce devoir de protection, en temps de paix. Non seulement la méconnaissance des droits pri-

mordiaux de l'individu, comme les atteintes à sa vie, à la sécurité de sa personne, à sa liberté d'aller et de venir, donnent ouverture à l'action de son État, mais même la défense de ses intérêts matériels, la lésion de ses droits patrimoniaux. On a vu des cuirassés se mettre en route pour assurer à des créanciers, à des banques, à des adjudicataires de travaux publics, le paiement de leurs créances.

Les agents du service consulaire ont spécialement pour mission de veiller à la défense des intérêts privés de leurs ressortissants. Ils leur doivent leurs bons offices, des conseils, des avis et même le secours d'une intervention officielle. Plus qu'à tous autres, ils les doivent à leurs nationaux ouvriers, parce que ceux-ci sont généralement des pauvres, c'est-à-dire des faibles économiquement, susceptibles d'être exploités et trompés, et parce qu'ils sont généralement aussi des ignorants, facilement abusés.

Plus d'un gouvernement, certes, a compris ce devoir. Nous citerons, par exemple, le gouvernement belge et le gouvernement italien, qui ont, à maintes reprises, donné à leurs agents consulaires des instructions positives dans ce sens. Le gouvernement belge fait distribuer aux ouvriers flamands qui se rendent en France une brochure contenant nombre d'indications utiles sur les documents dont ils doivent se munir, la compétence de nos consuls en matière d'état civil, de notariat, le service international de la caisse d'épargne, les secours aux indigents; la même brochure expose le mécanisme de la loi française sur les accidents du travail et elle contient des types de contrats de louage d'ouvrage. On sait, d'autre part, que le gouvernement appuie l'action d'associations privées ayant pour but de prêter secours et assistance aux Flamands en France.

Nous n'énumérerons pas les mesures analogues prises par d'autres gouvernements. Mais nous devons retenir l'attention sur un traité récent entre l'Italie et la France, qui contient, en cette matière, des dispositions extrêmement intéressantes.

C'est l'arrangement du 15 juin 1910 « pour la protection des jeunes ouvriers français travaillant en Italie et des jeunes ouvriers italiens travaillant en France ». Cet arrangement est une des suites du traité franco-italien du 15 avril 1904, que nous aurons à étudier plus tard. L'article 2 de ce traité prévoyait que les gouvernements

contractants détermineraient « la nature des pièces à présenter aux consuls italiens par les jeunes Italiens embauchés en France ainsi que la forme des certificats à fournir aux mairies par les dits consulats ». Il prévoyait aussi l'organisation de comités de patronage en faveur des jeunes ouvriers émigrés.

Disons tout de suite que ces dispositions avaient de l'intérêt surtout pour l'Italie : un grand nombre d'enfants italiens accompagnent en effet leurs parents ouvriers allant travailler en France ou y sont embauchés directement, tandis qu'il y a peu de jeunes ouvriers français en Italie.

Déjà, lors des négociations du traité de 1904, le gouvernement italien avait indiqué que sa principale préoccupation était d'assurer une protection efficace aux enfants engagés en France comme verriers. Dans ce but, il aurait voulu que le certificat d'admission au travail ne leur fût délivré en France qu'à 15 ans — alors que la législation en vigueur permet au maire d'accorder ce certificat à l'enfant âgé de 13 ans, et même de 12 ans s'il a terminé à cet âge ses études primaires.

Mais on reconnut qu'il était impossible de déroger à une loi formelle dans une convention diplomatique ; en outre, c'eût été étendre la partie de l'arrangement qui, d'après le traité, ne devait porter que « sur la nature des pièces à présenter aux consulats ». On décida donc de s'en tenir aux termes du traité. L'article 1^{er} de l'arrangement consacre le principe de l'application de la loi territoriale aux enfants étrangers travaillant sur le territoire de l'un des deux États. Une série de dispositions intéressantes déterminent la forme des certificats à produire ; l'une d'elles exige notamment que le certificat consulaire soit muni d'une photographie de l'intéressé pour éviter une fraude fréquente, qui consiste à substituer un enfant à un autre pour obtenir l'admission au travail.

Pour répondre aux vœux du gouvernement italien, les négociateurs français acceptèrent d'introduire dans l'arrangement des dispositions de nature à protéger les jeunes ouvriers contre les travaux spécialement dangereux ou insalubres, notamment dans les verreries. L'article 8 porte : « En ce qui concerne les verreries et cristalleries, les travaux dangereux et insalubres interdits aux enfants en Italie, à la date de la signature de l'arrangement, seront interdits aux enfants en France et réciproquement. » Les difficultés

provenaient surtout des différences existant dans les deux législations en ce qui concerne la désignation des travaux interdits aux enfants et les âges-limites de la protection. Il est entendu que les deux gouvernements feront leurs efforts pour unifier, par voie de réglementation intérieure, ce qui pourra être unifié.

L'institution de comités de patronage des enfants ouvriers immigrés est la clause la plus intéressante de cet arrangement, parce qu'elle indique clairement comme le devoir de protection *internationale* est senti par les deux gouvernements. Ils sont convenus (art. 9) d'organiser dans les grands centres industriels des comités de patronage comprenant des personnes de la nationalité des jeunes ouvriers. Le sous-préfet, le maire et l'inspecteur du travail sont *de droit* membres de ces comités. Leurs attributions sont de veiller :

1° A la stricte application des lois et règlements relatifs au travail des jeunes ouvriers italiens ou français. A cet effet, ils ont le droit de signaler aux inspecteurs du travail toutes les infractions qui parviendraient à leur connaissance, et tout spécialement les cas où les jeunes ouvriers seraient chargés d'un travail excédant leurs forces ;

2° A l'observation rigoureuse des dispositions légales relatives au certificat d'aptitude ;

3° A l'application des lois sur l'instruction primaire obligatoire ;

4° A ce qu'un traitement équitable et humain soit appliqué aux jeunes ouvriers logés en dehors de leur propre famille et que l'hygiène et la moralité soient respectées en ce qui les concerne — naturellement, le tout « avec l'appui de l'autorité compétente et dans les conditions prévues par les lois nationales respectives ». Les comités ont le droit de « déférer les faits » aux autorités locales dans le cas où les conditions d'alimentation, d'habillement ou de logement seraient reconnues défectueuses.

Il y a plus : le dernier alinéa de cet article 9 permet aux comités, le cas échéant, « d'étendre leur patronage *aux ouvriers de tout âge*, italiens en France et français en Italie ».

Nous avons cité avec quelque détail cet arrangement international, parce qu'il est caractéristique de la protection ouvrière hors frontières. On y voit à merveille les États s'intéresser au sort de

leurs nationaux que la misère a chassés et qui se trouvent régis par les lois ouvrières de l'étranger. On y voit aussi l'État du territoire reconnaître à des organes spéciaux, comprenant entre autres des étrangers, des droits de surveillance ou tout au moins de collaboration au sujet de l'application des lois du travail.

Les comités de patronage en question n'ont pas encore été créés, l'arrangement n'étant pas définitivement ratifié. Il sera hautement intéressant d'en suivre le fonctionnement. Ils peuvent avoir une action efficace et salutaire en matière d'application de la législation du travail. La portée de l'arrangement franco-italien dépasse d'ailleurs de beaucoup le champ restreint de son application : des principes y sont déposés qui ne feront certainement que se développer dans l'avenir.

(A suivre.)

LE DROIT INTERNATIONAL OUVRIER,

(suite et fin)

PAR

M. Ernest MAHAIM (1),

Professeur à l'Université de Liège,
Correspondant de l'Académie royale.

II

L'OUVRIER ÉTRANGER ET LES LOIS PROTECTRICES DU TRAVAIL.

L'ouvrier, une fois admis à séjourner sur le territoire étranger et à y travailler, va-t-il être soumis à toutes les lois protectrices du travail en vigueur dans le pays ou, si l'on veut, va-t-il *profiter* d'une protection qu'il ne connaissait pas quand il résidait dans sa patrie? Et inversement, va-t-il pouvoir invoquer ses lois nationales?

Ces deux questions ne sont que les deux faces d'une seule autre : quelle est l'étendue de la souveraineté de l'État en matière de protection ouvrière?

Ainsi sommes-nous ramenés au problème fondamental du droit international privé : quel est le domaine de l'autonomie de la volonté et quel est le domaine de l'ordre public international ?

On sait assez qu'il n'est pas possible d'en formuler une solution générale ; il convient donc d'examiner, une à une, toutes les lois ouvrières, au point de vue qui nous intéresse.

1. — *Lois de protection légale « sensu stricto », ou lois de police de l'industrie.*

A. *Ouvrier étranger sur le territoire national.* — L'idée ne viendra à personne de soustraire l'ouvrier étranger à l'application de ces lois. Qu'elles réglementent la santé et la sécurité des ouvriers dans les ateliers ou la prévention des accidents (loi belge du

(1) La première partie de cet article se trouve ci-dessus, pages 113 et suiv.

2 juillet 1899), les conditions du travail de l'enfant, de l'adolescent, de la femme (loi belge du 13 décembre 1889), la durée du travail hebdomadaire (loi belge du 17 juillet 1905) ou journalière (loi belge du 31 décembre 1909 sur la durée du travail dans les mines), les conditions du travail dans les industries dangereuses, incommodes ou insalubres (arrêté royal belge du 29 janvier 1863), toutes ces dispositions légales sont au premier chef - d'ordre public international -. L'intention du législateur a bien été qu'elles s'appliquent à tous ceux qui se trouvent sur le territoire, car, sans cela, elles seraient sans effet. Conçoit-on que le magasin, l'atelier, la mine, restent ouverts pour les ouvriers étrangers alors qu'ils doivent être fermés pour les nationaux? Et à supposer que cela fût possible, dira-t-on que les lois protégeant la santé ont été édictées au profit exclusif des travailleurs nationaux ou de la race nationale? Ce serait une erreur évidente. On ne peut pas admettre que des distinctions soient faites, entre nationaux et étrangers, à propos de la santé et de l'hygiène. En outre, l'État a intérêt à ce que la condition physique, même des étrangers, ne soit pas dégradée par l'abus de leur force de travail, à ce qu'ils ne contractent pas de maladies professionnelles contagieuses ou héréditaires, à ce qu'ils ne tombent pas à charge de la bienfaisance publique. La protection ouvrière est imposée aux employeurs pour des motifs d'utilité sociale : leurs obligations doivent donc être générales, et non relatives aux seuls nationaux. Enfin, la classe ouvrière indigène aurait le droit de se plaindre de ce qu'une prime fût établie à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, si celle-ci échappait aux restrictions de la protection légale.

B. *Ouvrier national à l'étranger.* — Lois de police au sens de l'article 3, § 1^{er}, du Code civil, les lois protectrices *sensu stricto* ne s'appliquent pas, en principe, hors du territoire. Les fonctionnaires qui ont qualité pour constater les infractions, les inspecteurs du travail ou les ingénieurs des mines, par exemple, n'ont pas de compétence hors des frontières. Les dispositions des lois dont nous parlons ne rentrent pas davantage dans le statut personnel, et par conséquent ne suivent pas l'ouvrier à l'étranger. Il en résulte que dans l'état actuel des législations, la protection ouvrière garde un caractère strictement territorial.

On peut imaginer, cependant, que, même en dehors de toute réciprocité ou de tout traité, une conception plus rigoureuse, plus conséquente, de la loi protectrice conduite à ce que l'État ne se désintéresse pas entièrement de son application à l'étranger. Certains cas pourraient, à coup sûr, être considérés comme frauduleux. Qu'un employeur embauche, dans un pays, des petits enfants n'ayant pas l'âge d'admission au travail industriel, et qu'il fonde, dans un pays voisin, assez barbare pour n'avoir point de loi protectrice, un établissement destiné précisément à exploiter cette main-d'œuvre infantile, n'y a-t-il pas là un véritable délit, commis à l'étranger, contre des nationaux, au sens de l'article 7 de notre loi belge du 18 avril 1878 (titre préliminaire du Code de procédure pénale)? Des poursuites ne seraient-elles pas possibles? La jurisprudence punit bien le témoin d'un duel commis à l'étranger entre Belges. (Cass. belge, 18 novembre 1890; *Pasicrisie*, 1890, I, p. 21.) On objectera que le délit n'est pas commis *contre* les ouvriers, que ceux-ci peuvent être considérés comme des complices. Peu importe : il y a là des infractions dont on conçoit très bien que l'État demande compte à ses nationaux.

En dehors du cas où la fraude de la loi nationale apparaît comme évidente, il est difficile d'admettre que la protection des lois de police de l'industrie s'étende au delà du territoire.

Nous avons parlé jusqu'à présent de l'État auquel l'ouvrier appartient. Il est clair que l'État sur le territoire duquel il se trouve n'appliquera point une loi de police étrangère.

2. — *Lois relatives au contrat de louage de travail.*

A côté des lois de police de l'industrie, il existe des lois qui organisent le louage de travail, par exemple la loi belge du 10 mars 1900. Celles-là sont des lois de droit public, celles-ci des lois de droit civil.

Les dispositions de celles-ci ne sont pas toutes de même nature. Certaines d'entre elles sont supplétives de la volonté des parties : elles ne sont édictées qu'à défaut de stipulation contraire. Au regard de l'ouvrier étranger, elles pourront, en théorie, ne pas être obligatoires : en effet, on reste dans le domaine de l'autonomie de la volonté, et s'il est prouvé que l'intention des parties a été de se soumettre à une loi différente, elle doit être observée.

Cependant, ce cas sera fort rare, parce que le grand nombre des contrats de travail conclus par des ouvriers étrangers sur le territoire le seront avec des patrons indigènes. On rentre alors dans l'hypothèse de contrats formés entre individus de nationalités différentes, et la loi applicable est, en règle générale, la loi du lieu du contrat, *lex loci contractus*, c'est-à-dire encore la loi territoriale.

D'autres dispositions de ces lois sont d'ordre public. Elles s'imposeront dès lors, aux ouvriers étrangers, quelles que soient les lois dont ils relèvent. Ainsi l'article 5 de la loi belge du 10 mars 1900, reproduisant l'article 1780 du Code civil : « On ne peut engager son travail qu'à temps ou pour une entreprise déterminée, » est à coup sûr d'ordre public international.

Les lois qui organisent l'exécution du contrat de travail : sur le paiement des salaires, le truck-system, le mesurage du travail, ont évidemment le caractère impératif et ne supporteront point de dérogation au détriment de l'ouvrier étranger.

Il en sera de même du droit nouveau qui s'élabore au sujet des conventions collectives de travail. Du moment que celles-ci seront sanctionnées par la loi, elles seront obligatoires pour les étrangers comme pour les nationaux.

Tout ce que nous venons de dire s'applique aussi bien, *mutatis mutandis*, à l'ouvrier étranger sur le territoire qu'au national à l'étranger.

3. — *Lois d'assurances sociales.*

D'une manière générale on peut dire que ces lois ne sont pas de droit privé. Les obligations qu'elles imposent, soit aux employeurs, soit aux ouvriers, ne dérivent pas du contrat de travail, mais de la loi elle-même. Elles sont donc d'ordre public, et même souvent de droit public.

Mais il s'en faut que ces lois traitent toujours sur un pied d'égalité l'étranger et le national. De là des différences et des conflits de lois qu'il convient d'examiner.

A. *Assurance-maladie.* — Il y a lieu de distinguer les législations qui organisent l'assurance obligatoire et les autres.

Dans les premières, l'ouvrier étranger est évidemment tenu des

mêmes charges que l'ouvrier national, et profite des mêmes avantages.

En Allemagne, il en est ainsi. Mais il est bon de noter que les secours pour maladie cessent si le bénéficiaire des secours s'est — après l'ouverture du droit au secours — rendu volontairement à l'étranger sans l'assentiment de la direction de la caisse d'assurance-maladie. Le secours ne cesse d'ailleurs que pendant le séjour à l'étranger, et le Conseil fédéral est autorisé à lever la cessation des secours pour certains districts frontières. Mais ces restrictions s'appliquent *aussi bien aux nationaux qu'aux étrangers*.

En Autriche, en Hongrie, existe un régime analogue. On sait que, dans les trois États cités, l'assurance-maladie ne comporte pas de subvention de l'État.

En Angleterre, la loi sur l'assurance nationale de 1911 institue aussi l'assurance obligatoire pour la maladie, — et l'invalidité, — mais avec une contribution importante de l'État.

Les étrangers ne sont pas exclus du bénéfice de cette loi ; mais ils sont soumis à certaines restrictions. D'une part, il y a des conditions spéciales pour faire partie d'une « société approuvée ». D'autre part, les étrangers ne reçoivent pas les allocations du gouvernement, et leurs secours sont réduits (aux $\frac{7}{9}$ pour les hommes et aux $\frac{3}{4}$ pour les femmes). Cependant, ces restrictions tombent si l'étranger, membre d'une société approuvée, a cinq années de résidence dans le Royaume-Uni, ou « s'il a été transféré à une société approuvée ou au fonds du Post Office en exécution d'un arrangement conclu avec le gouvernement d'un État étranger ». La loi prévoit aussi le cas où un assuré, Anglais ou étranger, quitte le Royaume-Uni. S'il devient alors membre d'une société assimilée aux sociétés approuvées anglaises, les secours pourront lui être acquis à la condition que le gouvernement anglais ait conclu avec le gouvernement étranger des arrangements sur la base de la réciprocité.

La loi est trop récente pour que des conventions aient été conclues. Mais nous noterons que voici une voie de plus ouverte à la conclusion de traités ouvriers.

Dans les pays où il n'y a pas d'assurance-maladie obligatoire, ce sont les sociétés de secours mutuels qui allouent des secours aux ouvriers malades. Généralement, elles ont toute latitude pour

admettre des étrangers ; mais généralement aussi le champ d'action de ces sociétés est strictement territorial et même local. Qui-conque ne réside pas dans le ressort ne peut continuer à faire partie de la société, — et c'est même une difficulté sérieuse, dans certains métiers où les ouvriers sont instables, que le passage d'une société à une autre. La difficulté existe a fortiori quand il s'agit de sociétés étrangères.

La loi suisse du 13 juin 1911 n'impose pas l'obligation de l'assurance. Elle accorde seulement des *encouragements* à charge du trésor de la Confédération aux caisses d'assurance, qui peuvent s'organiser à leur gré. Les cantons ont le droit de rendre l'assurance obligatoire. Mais la loi prend soin de dire : « Les caisses doivent avoir leur siège en Suisse. Elles ne peuvent traiter les citoyens suisses moins favorablement que d'autres assurés. » Ce n'est pas garantir l'assimilation de l'étranger et du national ; c'est, au contraire, assurer un *privilege* à celui-ci. Ce privilege devrait être le droit commun.

B. *L'assurance-accident*. — On connaît le remarquable mouvement législatif qui s'est accompli, dès la fin du XIX^e siècle, en ce qui concerne la responsabilité de l'employeur vis-à-vis de l'ouvrier victime d'accident au cours de son travail. Quelle instructive évolution dans les idées, que celle qui fit passer du régime du droit commun au régime de la réparation forfaitaire et obligatoire de l'accident ! C'est encore une fois un changement profond dans les circonstances, dans la vie sociale, qui amène un bouleversement du droit. Au principe séculaire de la responsabilité individuelle, on a substitué celui du *risque professionnel*, qui impose au patron des obligations auxquelles il ne peut se soustraire, sans qu'il soit en faute, et même en cas de faute de la victime, et qui fait accepter à l'ouvrier une réparation seulement partielle du dommage causé. D'autre part, les frais de l'assurance ne sont pas à charge de l'ouvrier, mais du patron seul, sans intervention de l'État. C'est ainsi que le risque est supporté par « l'industrie » prise dans son ensemble.

Nous n'avons pas à refaire ici l'histoire de cette évolution juridique, si intéressante à tant de titres.

Deux questions se présentent, au point de vue du droit international ouvrier, qui ne se posaient point, ou qui ne se posaient pas

dans les mêmes termes sous le régime de la responsabilité individuelle. La première est celle de la différence de traitement de l'ouvrier étranger, et la seconde, celle du conflit des lois.

Occupons-nous de la première.

« Avant les lois d'assurance obligatoire, dit justement M. Feigenwinter (*Revue de droit international privé*, 1908, p. 24), on n'imaginait pas qu'il pût y avoir une différence de traitement entre étrangers et nationaux au sujet de la réparation des dommages résultant des accidents du travail. » Pas plus qu'on n'imagine aujourd'hui qu'une compagnie de chemin de fer, ou un propriétaire d'automobile soient exonérés de leur responsabilité — contractuelle dans le cas du chemin de fer, non contractuelle dans le cas de l'automobile — si la victime est un étranger, ou si ses ayants droit sont étrangers. La raison en est probablement que, dans le système du droit commun, on pense avant tout à l'obligation du débiteur et moins au droit du créancier, dont la personne est indifférente. On trouve juste que la réparation du dommage soit un devoir absolu, — du moment cependant que l'individu lésé en réclame l'exécution. C'est ainsi que le droit de réclamer des dommages rentre dans les attributs de toute personne humaine, et n'est pas un privilège du citoyen national.

Les lois d'assurance-accident en ont fait cependant, en une certaine mesure, un privilège, non pour la victime même, mais pour ses ayants droit nationaux. Conception étrange, dont on s'étonnerait si l'on oubliait que ces lois ont changé du tout au tout la base juridique de la réparation. Il ne s'agit plus, à proprement parler, de responsabilité. Mais, au droit civil, est substituée une institution de droit public, ou de « droit social » (1), comme on l'a dit improprement. La loi y règle d'autorité les relations juridiques du patron et de l'ouvrier, leur interdisant toute convention contraire, — ce qui renverse tout le système de droit précédent. Par voie de conséquence, la loi apparaît tout entière comme d'ordre public — parfois même de *droit* public — et l'idée vient de n'en réserver le « bénéfice » qu'aux nationaux.

On sait que c'est la loi allemande sur l'assurance obligatoire des accidents qui a, la première, fait une différence entre étranger et

(1) Voir mon article : « L'esprit d'une législation », dans la *Revue des Accidents du travail* (G. Meysters), 1963.

national. Le premier projet, présenté au Reichstag par Bismarck en 1881, ne contenait rien à ce sujet. Mais l'article 2 du projet de 1882 privait de tout droit à la rente les représentants de l'étranger n'habitant pas le pays; l'article 96 suspendait le service des rentes tant que le bénéficiaire n'habitait pas le pays et stipulait que, s'il était étranger et quittait le territoire, il *pouvait* être désintéressé définitivement par le versement de trois arrérages de la rente. Il résulte de l'exposé des motifs qu'on ne voyait « aucun motif pour affliger les fonds des personnes tenues d'indemniser et *ceux de l'Empire* à secourir des étrangers vivant hors du territoire ». On sait que le premier projet comportait une intervention pécuniaire de l'État et instituait une *Caisse impériale d'assurances*, institution qui disparut dès le projet de 1882. Mais il est permis de penser que cela n'a pas été sans influence sur l'exclusion des ayants droit étrangers.

Quoi qu'il en soit, ces dispositions passèrent dans la loi du 6 juillet 1884 (art. 6, al. 4, et art. 67), et furent reproduites dans la loi du 17 juillet 1887.

Le législateur français imita le législateur allemand (loi du 9 avril 1898); il alla même plus loin en rendant *obligatoire* la conversion de la rente en un capital de trois annuités pour les ouvriers étrangers qui cessent de résider sur le territoire.

La loi allemande du 30 juin 1900 imita à son tour la rigueur de la loi française en ce point, mais ouvrit la porte à de justes dérogations en permettant au Conseil fédéral de lever l'interdiction en faveur d'ouvriers étrangers des districts frontières et d'ouvriers appartenant à des pays accordant la réciprocité. C'est ce système qui a été consacré par les §§ 157 et 158 de la *Reichsversicherungsordnung* mise en vigueur par la loi du 19 juillet 1911.

Si l'on veut, aujourd'hui, avoir un tableau d'ensemble de la législation comparée en cette matière, on classera les lois d'assurance-accident en trois catégories :

Les unes assimilent complètement aux ouvriers nationaux les ouvriers étrangers et leurs ayants droit; telles sont les lois belge, néerlandaise, italienne, espagnole, anglaise et la dernière en date, la loi suisse (loi fédérale du 13 juin 1911). Les autres créent un régime de défaveur pour l'ouvrier étranger ou ses ayants droit résidant à l'étranger, mais autorisent leur gouvernement à lever les

restrictions sous bénéfice de la réciprocité : telles sont les lois de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie, du Luxembourg et de la Suède. Les autres enfin frappent les bénéficiaires étrangers d'une déchéance absolue dès qu'ils ne résident plus dans le pays : lois norvégienne et grecque. La loi danoise et la loi finlandaise, sans créer de défaveur pour l'étranger, exigent pour tous la résidence dans le pays.

Faut-il dire que nous ne trouvons qu'injustice et étroit égoïsme national dans ces dispositions restrictives ? L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a voté, à l'unanimité, en 1904, un vœu demandant l'assimilation complète de l'étranger au national — victime d'accident ou ses ayants droit ; et ce vœu était signé de M. Millerand, l'éminent président de la section française, et de M. Caspar, délégué du gouvernement allemand. Nous dirons, avec M. Loubat, que les États s'honoreront en le mettant à exécution. Sans doute, une série de conventions internationales sont venues atténuer les inconvénients du système en vigueur, mais elles ne sont ni assez nombreuses ni suffisantes pour atteindre tous les cas possibles.

La seconde question que doit examiner le droit international ouvrier en cette matière, avons-nous dit, est celle du conflit des lois. Il ne suffit pas d'assimiler en principe l'étranger au national pour écarter toutes les difficultés. Il arrive en effet que plusieurs lois peuvent être invoquées pour régler les conséquences d'un accident du travail ; il arrive aussi qu'aucune ne s'applique. De là, des victimes ou des ayants droit sans indemnité, et d'autres qui en obtiennent une double.

Cette question se pose même sous le régime du Code civil, et elle soulève celle de la nature juridique de l'obligation qui dérive d'un délit civil ou d'un quasi-délit. Mais elle a pris, sous l'empire des lois d'assurances, un intérêt nouveau et considérable. Une jurisprudence touffue, dans les divers pays, y a donné des solutions très différentes.

Nous ne pouvons l'étudier dans le cadre de ce résumé. Qu'il nous suffise de dire qu'il s'agit d'abord de déterminer la nature juridique de la loi : à notre sens, elle est d'ordre public international. Ensuite, il faut choisir entre les diverses lois applicables, qui sont :

celle de la nationalité de la victime ;

celle du pays où le contrat de louage de travail a été conclu ;
celle du siège de l'entreprise et
celle du pays où l'accident s'est produit.

Nous nous décidons en principe pour cette dernière, à raison même du caractère d'ordre public que nous lui reconnaissons. Mais il y a des motifs pour admettre une exception en faveur des ouvriers employés *temporairement* sur un territoire étranger, auxquels il convient d'appliquer la loi qui régit l'entreprise à laquelle ils appartiennent.

Cette solution n'est pas celle de certains auteurs, — M. B. Raynaud, M. Feigenwinter, M. Corsi, par exemple, — ni de certains arrêts. L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs lui en a préféré une autre en 1904. Mais elle a été consacrée par un grand nombre de décisions judiciaires, par M. Capitant, M. Loubat et beaucoup d'autres auteurs et par neuf conventions internationales : entre l'Allemagne et le Luxembourg (1905), la France et la Belgique (1906), la France et l'Italie (1906), la France et le Luxembourg (1906), la Belgique et le Luxembourg (1906), l'Allemagne et les Pays-Bas (1907), la France et l'Angleterre (1909), et la Hongrie et l'Italie (1909).

Il est bien souhaitable qu'une solution générale intervienne ; elle ne pourra se réaliser que dans une convention où tous les États intéressés seront parties, — convention qui nous paraît non seulement possible mais facile, les divergences étant minimales.

C. *L'assurance-vieillesse.* — Dans cette branche des assurances ouvrières, qui a pris dans ces derniers temps une si grande importance dans divers pays, on retrouve, accentuée, la différence de traitement de l'ouvrier national et de l'ouvrier étranger.

Elle se justifie mieux, en une certaine mesure. Toutes les législations de cette catégorie imposent, en effet, à l'État, une intervention pécuniaire plus ou moins importante. On conçoit que ce soit un obstacle pour l'assimilation complète de l'étranger et du national : la pension de vieillesse apparaît comme une *favor*, qui n'est pas due à l'étranger. Et pourtant il y a là, au fond, une contradiction flagrante avec le principe même qui est à la base des retraites ouvrières. Ce principe est celui de la *dette sociale*. On reconnaît que la société ne peut pas laisser dans le besoin celui qui a passé

sa vie à enrichir la nation, même s'il a été payé de son travail par un salaire adéquat. Est-ce que, parce qu'il est étranger, l'ouvrier n'en a pas moins contribué à la prospérité de la nation sur le territoire de laquelle il a vécu ? Nous retrouverons cette question à propos de l'assistance en général, dont la pension de vieillesse n'est, après tout, qu'une forme.

Il y a, entre les diverses législations, des différences très profondes, entraînant des conséquences importantes au point de vue qui nous occupe.

En Angleterre, la pension de vieillesse est formée tout entière des fonds de l'État. Elle n'exige aucun versement ni de l'ouvrier ni du patron. Ici donc, le caractère de faveur nationale l'emporte : la pension est réservée aux nationaux.

En Allemagne, en Autriche, en Hongrie, en France, au contraire, la pension est constituée par des versements *obligatoires* du patron et de l'ouvrier, auxquels l'État ajoute une subvention. La « dette sociale » ne se greffe que sur une épargne obligatoire. Dans aucun de ces pays, les étrangers ne sont exonérés des versements. Cela se comprend : c'eût été créer une prime à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. Mais il ne s'ensuit pas que l'ouvrier étranger soit assimilé au national.

La loi allemande, après l'avoir exclu des fonctions honorifiques de délégué des assurés, ne lui donne droit qu'à un capital égal à trois fois la rente annuelle s'il quitte le territoire, et permet de suspendre le bénéfice de la pension pour le cas où il n'aurait pas sa résidence habituelle en Allemagne. Le tout, sauf convention diplomatique avec le pays de l'ouvrier.

La loi française du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes a adopté un système que je ne crains pas de qualifier de suprêmement injuste. L'article 11 porte : « Les salariés étrangers travaillant en France sont soumis au même régime que les salariés français. Toutefois, ils ne peuvent bénéficier des contributions patronales et des allocations budgétaires que si des traités avec les pays d'origine garantissent à nos nationaux des avantages équivalents. » Ainsi, dans le cas où l'ouvrier appartient à une profession où la retraite est obligatoire, l'ouvrier verse annuellement 9 francs, l'ouvrière 6 francs, et le mineur de 18 ans 4 fr. 50 c. L'employeur est tenu de faire des versements de même import, mais ceux-ci ne

bénéficient pas à l'ouvrier, ils vont au fonds de réserve. Quant à l'allocation viagère de l'État (60 francs à 65 ans), elle n'est pas versée. Si l'ouvrier décède avant d'avoir sa pension, la loi alloue à sa veuve les mêmes allocations qu'à la veuve française, — mais à la condition qu'elle se fasse naturaliser dans l'année qui suit le décès de son mari! Dans le cas d'application des mesures transitoires, c'est-à-dire pour les ouvriers ayant dépassé 35 ans, les étrangers, tout en restant astreints à la retenue sur leurs salaires, ne jouissent pas de l'allocation viagère de l'État à 65 ans, et par conséquent n'auront jamais que des rentes infimes. On ne peut imaginer de régime plus défavorable à l'étranger. Heureusement, la voie des traités diplomatiques est ouverte. Il résulte même des travaux préparatoires que ce système de défaveur a été adopté en vue de mettre le gouvernement en bonne posture dans la conclusion de ces conventions. Il est à souhaiter qu'elles interviennent sans tarder. Pour le moment, il n'y a, croyons-nous, que le traité avec l'Italie de 1904 qui rentre dans le cadre de l'article 11.

A côté des législations qui organisent l'assurance-vieillesse obligatoire, il y a celles qui ne connaissent que les encouragements à la prévoyance : telle, la loi belge du 10 mai 1900. Les subsides de l'État y sont réservés encore aux seuls nationaux, — sauf réciprocité diplomatique.

En résumé, il ne faut compter que sur le développement des traités de travail pour voir disparaître ou s'atténuer les restrictions que le protectionnisme ouvrier a suggérées au législateur.

D. *L'assurance-chômage*. — Jusqu'à présent, il n'y a pas d'assurance d'État contre le chômage, sauf en Angleterre. Encore, en ce pays, est-elle limitée à certains métiers : métallurgie et métiers du bâtiment.

Mais, dans un grand nombre d'États, des allocations et subsides sont accordés sur les fonds publics à des associations, soit à des syndicats professionnels, soit à des caisses spéciales de chômage. De sorte que la question se ramène à savoir si des étrangers peuvent faire partie de ces associations ou caisses. Je n'en connais pas qui excluent systématiquement les étrangers. Mais elles exigent souvent le versement de cotisations pendant un certain temps, ce qui suppose que l'ouvrier soit établi à demeure dans le ressort de l'association.

D'autre part, certaines fédérations *internationales* de métiers se sont préoccupées du sort de l'affilié qui change de pays : telles sont certaines fédérations de typographes.

Le seul traité qui ait touché l'assurance-chômage est le traité franco-italien du 15 avril 1904, qui a prévu, pour l'avenir, l'assimilation des nationaux des parties contractantes.

4. — *L'ouvrier étranger et le droit d'association.*

Pour l'ouvrier, le droit d'association a une importance capitale. C'est le moyen suprême pour acquérir et maintenir un niveau de vie satisfaisant. Isolé et destitué du droit de s'unir à ses semblables, il est à la merci de l'employeur. Il a donc un grand intérêt à savoir si, se trouvant sur le territoire étranger, il pourra faire partie des diverses associations dont le but est de le protéger.

Cette question conduit à l'examen de la législation comparée de l'association en général et de l'association professionnelle en particulier. Il n'est pas possible de l'aborder ici. Disons seulement qu'en règle générale, les législations modernes ne refusent plus à l'ouvrier étranger l'accès des syndicats, ni des sociétés mutualistes. Mais elles ne l'assimilent cependant jamais entièrement aux nationaux, soit qu'elles l'excluent de la direction des associations, soit qu'elles ne lui accordent pas les mêmes faveurs (subsidés) qu'aux indigènes.

Certaines trade-unions anglaises offrent l'exemple intéressant d'associations se prolongeant à l'étranger et continuant à y protéger leurs membres.

5. — *Les lois d'assistance.*

L'ouvrier est souvent pauvre. La maladie, l'invalidité, le chômage, la vieillesse l'acculent parfois au dénuement. Le droit international ouvrier ne peut pas se désintéresser de l'assistance publique aux étrangers. Il est intéressant de remarquer que, dans les discussions qui s'élèvent à ce sujet — par exemple dans les congrès internationaux de bienfaisance — il y a une invincible tendance à considérer d'une manière générale le besogneux comme un ouvrier. C'est ainsi que, dans son remarquable rapport au Congrès de Copenhague en 1910, qui a entraîné l'adhésion du Congrès, M. Cyrille van Overbergh emploie, pour justifier l'assimilation de l'étranger au

national dans l'assistance temporaire, des arguments analogues à ceux qui fondent, dans chaque pays, les pensions de vieillesse : c'est encore la reconnaissance d'une dette sociale; l'assistance est due à l'étranger comme une « rançon » du profit que le pays tire de son activité, de son travail.

La tendance actuelle des lois et des administrations au sujet de l'étranger dans le besoin est en faveur de l'assimilation au national en matière d'assistance *temporaire*. On renonce même à réclamer aux États étrangers le remboursement des secours accordés à leurs nationaux. Ce n'est qu'en cas d'assistance permanente ou quasi permanente (des enfants abandonnés, des vieillards, des aliénés, etc.) que l'on demande la conclusion de conventions internationales, basées sur la réciprocité. En outre, dès que l'étranger a une résidence assez longue, il acquiert une « nationalité d'indigence » qui l'assimile aux citoyens de l'État.

Nombre de conventions internationales intéressent en ce point l'ouvrier se trouvant à l'étranger et consacrent des principes qui ne feront que se développer.

Il convient de signaler à ce propos une forme d'assistance à laquelle l'ouvrier peut être amené à recourir : c'est l'assistance judiciaire. La convention de la Haye du 17 juillet 1905 marque en cette voie un progrès qui n'est pas négligeable.

On voit par ce qui précède comme le droit international ouvrier embrasse un grand nombre de matières juridiques diverses, même en se tenant sur le domaine des législations nationales. Mais il possède, en propre, un objet de première importance dans les *traités de travail*, qui forment le sujet de notre troisième partie.

III

LES TRAITÉS DE TRAVAIL.

1. — *L'histoire de l'idée de protection légale internationale du travail* a souvent été faite. Nous en indiquerons les grandes lignes.

C'est à Robert Owen, le précurseur de tant d'initiatives sociales intéressantes ou fécondes, qu'il faut faire remonter l'idée d'une entente internationale pour assurer la protection légale du travail.

Ses démarches auprès des gouvernements (1818) n'eurent d'ailleurs aucun succès.

Il en fut de même des efforts, répétés pendant trente ans, de Daniel Legrand, l'industriel alsacien, qui envoya mémoire sur mémoire aux souverains et aux ministres.

Puis, vint la période des vœux et résolutions de congrès, jusqu'à ce que le Conseil fédéral suisse prit l'initiative de pressentir les divers gouvernements sur l'opportunité d'une conférence diplomatique. Repoussée une première fois en 1881, cette idée fut reprise en 1889 et allait aboutir quand l'empereur d'Allemagne se substitua au gouvernement helvétique et réunit à Berlin les représentants de douze États industriels. Il fut impossible d'obtenir des engagements formels. La France, l'Angleterre, la Belgique s'y opposaient absolument. On n'aboutit qu'à des *vœux* auxquels on savait que les gouvernements ne donneraient pas suite.

La Conférence était prématurée, mais elle avait orienté les esprits. Après le Congrès de législation du travail tenu à Bruxelles en 1897, un groupe de partisans du principe de la protection légale décida de donner une suite au Congrès en fondant une association internationale, qui reprendrait le programme de la Conférence de Berlin et en préparerait l'exécution. C'est l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, fondée à Paris en 1900, constituée définitivement à Bâle en 1901, avec son organe l'Office international du travail.

Elle s'imposa, dès le début, une méthode, à laquelle elle est restée fidèle et qui lui a réussi. Elle consiste à choisir, dans tout le domaine de la protection légale, des objets très limités parmi ceux de nature à rencontrer le moins de résistance, à les étudier à fond et à présenter aux gouvernements des propositions qu'ils n'ont guère qu'à entériner.

C'est ainsi qu'elle se contenta de demander, dans la réglementation des industries dangereuses, la prohibition de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes et, pour la protection légale en général, l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie.

Dès 1904, des conclusions basées sur des études et des enquêtes faites dans toutes ses sections nationales, étaient arrêtées sur ces deux points. L'année suivante, les gouvernements de toute

L'Europe industrielle envoyaient des délégués techniques à Berne, qui se mettaient d'accord sur des « bases de convention » qu'une conférence diplomatique accepta en 1906. Ce sont, à l'heure actuelle, les deux seules conventions *générales* ou multilatérales du travail.

Mais, avant même qu'elles fussent conclues, divers États s'étaient liés par des traités de travail bilatéraux — la plupart relatifs aux accidents du travail. On peut dire que c'est au sein de l'association qu'ils ont été, sinon négociés, du moins préparés. Il convient d'examiner d'abord les traités de cette catégorie.

2. — *Les traités bilatéraux.*

Le premier en date des traités bilatéraux est le traité franco-italien du 15 avril 1904, amorcé par M. Luzzatti, dès 1902, et négocié à Rome, entre M. Tittoni et M. Arthur Fontaine, l'éminent directeur du travail de France. Il est intéressant au plus haut chef. D'une part, il n'est pas limité à un seul objet, mais il embrasse plusieurs chapitres de la protection légale; d'autre part, il organise un ingénieux système de sanction positive.

Les deux parties contractantes avaient intérêt à la conclusion de la convention. Il y a en effet, en France, de nombreux ouvriers italiens — beaucoup plus nombreux que les ouvriers français en Italie. L'Italie demandait donc pour ses nationaux la suppression de l'inégalité de traitement que consacre la législation française à l'égard des étrangers. L'intérêt de la France était moins direct; elle demandait à l'Italie de développer sa législation protectrice du travail, et notamment d'organiser sérieusement son inspection.

On pourrait appeler la convention du 15 avril 1904 une « convention-mère » parce qu'elle prévoit la conclusion d'une série d'arrangements particuliers portant sur cinq points énumérés à l'article 1^{er} : les caisses d'épargne, les versements aux caisses de retraite, l'assimilation des ressortissants de chacun des deux États en matière de retraites ouvrières, d'assurance-accidents et d'assurance-chômage.

De ces traités secondaires, un seul fut conclu en même temps que la convention : c'est celui relatif aux caisses d'épargne. Imitant un arrangement conclu dès 1882, entre la France et la Belgique, les

deux États permettent à leurs sujets respectifs de déposer à volonté leurs économies dans les caisses d'épargne nationales. Un service pratique de transfert des fonds a été organisé par un second arrangement du 20 janvier 1906.

Deux autres arrangements, pris en exécution de l'article 1^{er} de la convention, règlent la réparation des dommages résultant des accidents du travail (9 juin 1906 et 1^{er} décembre 1908).

Mais la convention contient d'autres stipulations : nous nous sommes déjà occupé, dans notre précédent article (v. p. 125 de cette Revue), de celle relative à la situation des jeunes ouvriers, qui a donné lieu à l'arrangement du 15 juin 1910 dont nous avons fait l'analyse.

L'article 3 oblige chaque gouvernement à adhérer à toute conférence internationale du travail, dès que l'autre aura décidé d'y prendre part.

A l'article 4, l'Italie s'engage à organiser un service d'inspection du travail offrant, pour l'application des lois, des garanties analogues à celles que présente le service français. Il faut savoir qu'au moment de la signature de la convention, il n'y avait en Italie en principe que trois, en fait qu'un seul inspecteur du travail. L'article énumère expressément les prescriptions de ces lois qui doivent être particulièrement contrôlées : c'est indiquer que l'Italie s'oblige à ne pas revenir en arrière dans sa législation du travail. Bien plus, le gouvernement déclare « qu'il a l'intention de mettre à l'étude et de réaliser graduellement la réduction progressive de la durée du travail journalier des femmes dans l'industrie ».

C'est l'article 5 qui détermine la sanction dont nous avons parlé, en réservant à chaque partie contractante le droit de dénoncer la convention et les arrangements qu'elle prévoit si la législation relative au travail des femmes et des enfants n'a pas été respectée par l'autre, faute d'une inspection suffisante ou par suite de tolérances contraires à l'esprit de la loi, ou si le législateur diminue sur les points indiqués la protection édictée en faveur du travailleur.

L'importance de ces stipulations n'échappera à personne : voici deux États qui tolèrent une surveillance réciproque de leur administration, de l'exécution de leurs lois intérieures, sous la sanction de faire perdre à leurs nationaux une série d'avantages pécuniaires

ou législatifs considérables. Cela n'est évidemment possible que parce qu'ils contractent de bonne foi, et savent bien qu'ils n'auront point de reproches à s'adresser. Au point de vue du droit des gens, il est intéressant de constater que ces États n'ont pas craint de compromettre ainsi dans une certaine mesure leur souveraineté et leur indépendance respective.

Les autres traités bilatéraux existants sont tous beaucoup plus limités : ils ne s'occupent que des assurances ouvrières, particulièrement de l'assurance-accident. Ils consacrent tous l'assimilation des ressortissants des deux États et visent le conflit des lois (1).

Il convient de signaler qu'un certain nombre de traités de commerce renferment une clause garantissant en termes généraux l'égalité de traitement à leurs nationaux en matière d'assurances ouvrières.

3. — *Les traités multilatéraux.*

Les traités bilatéraux ont pour caractère commun de se borner à des engagements relatifs aux intérêts des nationaux de chacun des deux États contractants. C'est pourquoi ils peuvent prévoir des sanctions appropriées à chaque cas, et c'est pourquoi aussi ils n'échappent pas à un certain manque d'uniformité qui peut créer des anomalies.

Dans les traités multilatéraux, au contraire, les engagements sont pris vis-à-vis de toutes les puissances qui y adhèrent ou y adhéreront. La sanction ne peut plus être que d'ordre général, et ils visent à une certaine uniformité dans la protection légale des travailleurs, — uniformité qui est dans l'intérêt de tous et de chacun.

Les deux seuls traités de cette catégorie sont, jusqu'à présent, les conventions de Berne de 1906.

La première est celle sur l'interdiction du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes.

(1) Ils ont été conclus : entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, le 15 avril 1905; entre l'Allemagne et le Luxembourg, le 2 septembre 1905; la France et la Belgique, le 21 février 1906; la France et le Luxembourg, le 27 juin 1906; l'Allemagne et les Pays-Bas, le 27 août 1907; la France et la Grande-Bretagne, le 3 juillet 1909; l'Italie et la Hongrie, le 19 septembre 1909.

On connaît les motifs pour lesquels dans la plupart des États industriels de l'Europe la loi, avant la convention, avait déjà prononcé cette interdiction. La manipulation du phosphore blanc occasionne une maladie atroce, la « nérose phosphorique ». Les règlements les plus sévères sont impuissants à l'éviter. Aussi, successivement la Finlande (1872), le Danemark (1874), la Suisse (1879), les Pays-Bas (1901), l'Allemagne (1903), la France (1898), la Roumanie (1900) avaient prononcé l'interdiction. Au moment où se réunit la conférence de Berne, la Suisse, la Norvège, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Hongrie, l'Italie et la Belgique possédaient des fabriques d'allumettes phosphoriques, qui en faisaient une exportation plus ou moins considérable notamment en Australie et dans les Indes anglaises et néerlandaises, où elles rencontraient un concurrent redoutable : le Japon.

Il faut dire que l'interdiction avait été facilitée par ce fait qu'il existe un succédané des allumettes, les allumettes suédoises, dont la fabrication est sans danger. Chose singulière, la Suède, pays d'origine de ces dernières allumettes, interdit la vente d'allumettes phosphoriques sur son territoire, mais en permet la fabrication pour l'exportation. On n'invoquait en faveur du phosphore que de mauvaises raisons : les habitudes invétérées des populations rurales, — notamment en Flandre, — sa résistance aux températures élevées des pays tropicaux. Ces raisons en cachaient une autre, péremptoire : l'intérêt des fabricants exportateurs. C'est cet intérêt qui retint la plupart des États allumettiers à Berne. La Belgique, la Suède, l'Autriche et la Hongrie notamment prétendaient ne pouvoir adhérer à la convention que si le Japon y adhéra à son tour. La Grande-Bretagne se tint aussi sur la réserve, tout en se disant disposée à adhérer si la Belgique, la Suède et la Norvège le faisaient. Seule, l'Italie se joignit aux États ayant déjà interdit le phosphore.

Il en résulta que, quand la convention fut signée, par l'Allemagne, le Danemark, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse, on considéra que c'était un coup d'épée dans l'eau.

Mais il se produisit, depuis lors, un phénomène bien instructif sur la portée et l'effet des traités de travail.

L'attention des États fabriquant les allumettes phosphoriques était attirée sur les effets funestes de la manipulation du phosphore.

Quelques cas de nécrose survenus en Angleterre suffirent pour y provoquer l'interdiction et décider l'adhésion à la convention de Berne. Puis ce fut le tour de l'Espagne, de l'Autriche et de la Hongrie. En même temps, la confédération australienne, l'un des principaux débouchés de la fabrication européenne, prohibait l'importation. Les Indes néerlandaises se fermaient à leur tour en 1910, ainsi que les colonies anglaises du Sud-Afrique. Aux États-Unis d'Amérique, une agitation provoquée par la section américaine de l'Association internationale aboutit à des mesures administratives (une taxe fédérale élevée) qui équivaut à l'interdiction. La question a été soulevée au Canada et la prohibition aurait été prononcée si le gouvernement libéral n'avait été renversé.

Or, il est très remarquable que tout ce mouvement a été provoqué et soutenu uniquement par ce fait que les principaux États de l'Europe avaient proclamé, dans une convention internationale, la nécessité de faire passer l'intérêt de la santé des ouvriers avant les convenances et les bénéfices d'un petit nombre de fabricants.

Aujourd'hui, il ne reste plus pratiquement que la Suède, la Norvège, la Belgique et le Japon qui persistent à permettre la fabrication des allumettes phosphoriques. Un rapport d'inspection du travail belge prévoit la fermeture prochaine de tous les débouchés, et la disparition, faute de marché, de cette industrie meurtrière. Le gouvernement de l'Inde anglaise vient, en effet, de déposer un projet de loi d'interdiction. Mais on assure qu'un trust norvégien-suédois-belge s'est formé et fait des efforts considérables pour faire échouer ce projet. Il n'y a pas de doute que, malgré tout, ce n'est plus qu'une question de temps, et que le domaine de la convention de Berne finira par s'étendre au monde entier.

La convention sur le travail de nuit des femmes est, en un certain sens, beaucoup plus importante que celle sur le phosphore : elle marque le premier pas dans la voie de la protection légale au sens restreint : la limitation de la durée du travail. Mais elle se limite à une réforme dont la légitimité n'était plus guère contestée, et que beaucoup de législations nationales avaient déjà réalisées. Au moment de la réunion de la Conférence de Berne, c'était surtout pour la Belgique que la question avait de l'intérêt. Environ 3,000 femmes y travaillaient encore, régulièrement, la nuit par équipes alternant de semaine en semaine. La moitié était employée

dans les filatures de laine peignée, surtout à Verviers. Pendant toute la période des études préliminaires, les industriels de Verviers avaient fait une résistance acharnée aux projets annoncés. Aussi, ce ne fut pas sans étonnement que la première Conférence de Berne, en 1905, vit figurer parmi les délégués belges, les deux plus grands industriels verviétois, MM. Simonis et Peltzer. Heureusement, ils apportaient des dispositions conciliatrices ; le gouvernement belge se rallia au principe de l'interdiction, à condition que de longs délais fussent accordés à l'industrie verviétoise.

Le texte adopté à Berne ne se contente pas d'énoncer le principe que « le travail industriel de nuit sera interdit à toutes les femmes, sans distinction d'âge », il prend soin de préciser les exceptions et les tolérances admissibles. L'expérience a montré que c'est toujours la pierre d'achoppement de la législation du travail. Les seules exceptions sont : les cas de force majeure, « lorsque dans une entreprise se produit une interruption d'exploitation impossible à prévoir et n'ayant pas un caractère périodique » et le cas où le travail s'applique « à des matières premières ou à des matières en élaboration qui seraient susceptibles d'altération très rapide, lorsque cela est nécessaire pour sauver ces matières d'une perte inévitable ». Quant aux industries saisonnières, on admet que le repos de nuit peut être limité à dix heures (au lieu de onze) soixante jours par an.

Un grand débat s'est élevé, au sein de la seconde Conférence, au sujet de la sanction des dispositions de la convention. L'Angleterre proposait la nomination d'une commission de surveillance sur le modèle de la commission des sucres. Mais l'Allemagne, et avec elle l'Autriche-Hongrie et la Belgique notamment, s'y opposèrent, de crainte des empiètements possibles de ladite commission. La proposition fut repoussée, et il ne resta que l'engagement pour chaque État de communiquer aux autres les mesures prises en exécution de la convention.

La mise en vigueur de celle-ci était fixée aussitôt après le dépôt des ratifications, qui devait avoir lieu le 31 décembre 1908, mais le délai est reporté à dix ans après pour trois industries : les fabriques de sucre brut de betterave, le peignage et la filature de la laine et les « travaux au jour des exploitations minières, lorsque ces travaux sont arrêtés annuellement, quatre mois au moins, par des influences climatiques », — ce qui se présente en Autriche.

Nous ne pouvons entrer ici dans le détail des incidents qui accompagnèrent la mise à exécution de la convention. La ratification en fut refusée une première fois par le Parlement suédois, par suite de l'opposition des féministes. Ensuite, des difficultés survinrent au sujet du point de départ de la mise en vigueur, — qui fut définitivement reporté au 14 janvier 1912. Dans tous les États contractants, des lois durent être votées pour mettre la législation en concordance avec la convention. On sait que la loi belge porte la date du 10 août 1911.

L'étude juridique des traités de travail n'est pas dépourvue d'intérêt, mais nous ne saurions l'aborder ici. Qu'il me suffise de signaler la question de la *sanction*, qui est toujours soulevée à propos de ces traités, avec une insistance particulière.

On ne s'est pas demandé, lors des conventions de la Haye sur le droit international privé, par exemple, quelle en pourrait être la sanction. Mais on est plus exigeant pour les traités de travail. C'est que l'intérêt égoïste de certains États pourrait, croit-on, les inciter à ne plus être de bonne foi et à se rendre complices de l'inexécution de la convention.

Aussi, on a cherché de nombreuses formes de sanction. On a proposé une inspection du travail *internationale*, chimère qui n'est plus défendue aujourd'hui. D'autres voudraient voir intervenir une sanction douanière (1). Nous avons cité plus haut la proposition d'une commission permanente internationale. Je pense que c'est là qu'on en arrivera, en prenant les précautions nécessaires pour sauvegarder la susceptibilité des États.

Enfin, la portée et l'avenir des traités de travail doivent être dégagés. A mon avis, c'est une erreur de n'y voir qu'un moyen d'égaliser les conditions de la concurrence étrangère. Cet argument est, au fond, un argument d'adversaires de la protection légale. La raison d'être des traités se trouve dans l'intérêt qu'ont les États à en voir d'autres partager les principes qui sont la base de la législation du travail. C'est aussi la généralisation du sentiment de solidarité qui veut que l'existence humaine soit mise partout à l'abri des abus inspirés par l'intérêt privé. On rentre ainsi dans

(1) V. SINZOT. *Les traités internationaux pour la protection des travailleurs. Leur sanction*. Louvain, 1911.

l'essence même de la protection légale : les traités servent et serviront de plus en plus à définir le *minimum* en dessous duquel les besoins de l'ouvrier moderne ne doivent pas descendre.

*
* *

J'espère avoir donné, dans cette rapide esquisse, une idée du contenu du droit international ouvrier et fait voir l'intérêt qu'il présente pour le juriste et l'économiste. Il est encore tout embryonnaire aujourd'hui, mais il ne tardera pas à se développer et à prendre, dans la science du droit international, la place qui lui revient.
