

ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE

Extrait des *Bulletins de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques*,  
5<sup>e</sup> série, t. XIII, n<sup>o</sup> 5. Séance publique du 4 mai 1927, pp. 204-233.

---

## LES PRINCIPES

DE LA

# LÉGISLATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

PAR

**Ernest MAHAIM**

Membre de l'Académie royale de Belgique

## Les Principes de la Législation internationale du Travail

par ERNEST MAHAÏM, directeur de la Classe

---

Rien n'est plus malaisé que d'apercevoir dans les événements qui se passent sous nos yeux les éléments essentiels et durables du sein desquels va germer l'avenir. Combien de Français ont-ils reconnu dans le *Contrat social* le levain de la Révolution? Combien d'Anglais, en voyant tourner les broches des premières filatures de coton, ronfler les premières machines à vapeur, ont-ils conçu les transformations sociales qu'elles annonçaient? Et si nous ne voulons pas nous borner aux inventions de la technique industrielle, pensons à celles de la technique juridique, à la société anonyme, à la société coopérative, et demandons-nous combien des contemporains de leurs débuts se rendaient compte de leurs développements ultérieurs.

Chacun de nous sent que l'époque actuelle est grosse d'événements sociaux importants. Après l'ébranlement moral que la guerre a occasionné dans les esprits, nous assistons à un véritable bouleversement dans l'ordre économique. Les fondements mêmes des institutions politiques que l'on croyait définitives — songez au gouvernement constitutionnel et au régime parlementaire — sont remis en question.

Dans aucun domaine cet état de choses ne s'observe mieux que dans la vie internationale. Abstraction faite des inquiétantes préoccupations que la fermentation de l'Asie éveille en nous et des mœurs nouvelles que la Russie soviétique apporte dans les

relations d'État à État, la Société des Nations inaugure entre les gouvernements toute une politique nouvelle aussi, toute une mentalité sinon essentiellement, cependant bien profondément différente des précédentes.

Personne ne peut dire, à l'heure actuelle, quelle sera l'influence de ces changements sur l'avenir. Courons-nous vers des catastrophes sociales au bout desquelles la civilisation peut sombrer ? Marchons-nous au contraire vers la conquête, lente et ardue, d'un état social de paix et de prospérité généralisée, c'est ce qu'il est difficile de concevoir. Mais comme il est passionnément intéressant de suivre, de jour en jour, le cours du fleuve mouvant et varié qui emporte la destinée des nations !

Parmi les manifestations nouvelles de la vie internationale, il en est peu de plus captivantes que l'activité de l'Organisation Permanente du Travail.

Attaquée opiniâtement par des adversaires qui n'ont pas désarmé depuis les premiers jours, défendue avec constance et fermeté par des partisans convaincus, elle poursuit, d'année en année, une œuvre malaisée mais grandiose, dont les résultats ne s'aperçoivent pas du premier coup d'œil, mais dont personne ne peut nier l'importance. Ils affectent, en effet, non seulement les relations d'État à État d'une façon permanente, mais ils ont des répercussions indiscutables dans la vie intérieure de chaque nation.

Après sept années d'existence, il n'est peut-être pas téméraire de rapprocher l'œuvre accomplie des principes qui sont à la base de l'institution elle-même.

Il convient tout d'abord de préciser dans quel sens nous parlons de « législation internationale du travail ». L'expression est aujourd'hui d'un usage courant, au point qu'il est devenu impossible de la proscrire. Cependant, à un certain point de vue, elle est impropre. Il n'y a pas de lois internationales du travail parce qu'il n'y a point de législateur international. L'Organisation internationale du Travail n'est pas plus

un super-État que la Société des Nations n'est un super-État. Elle n'a pas la moindre parcelle d'*imperium*. Les actes que la Conférence du Travail adopte sont des projets de conventions et des recommandations qui ne lient pas directement et par eux-mêmes les États Membres. Ceux-ci, aux termes de l'article 405 du Traité de Paix, ne se sont engagés qu'à « soumettre ces actes aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière en vue, de les transformer en lois ». Et par le mot *soumettre* on n'entend pas autre chose que *présenter*, sans que le Gouvernement soit même obligé de soutenir, d'appuyer le texte de la Conférence ni d'en recommander l'adoption.

On s'est donc souvent mépris sur la nature juridique et les pouvoirs de l'Organisation du Travail quand on l'a représentée comme imposant ses décisions aux Parlements et aux Gouvernements<sup>(1)</sup>. Aussi, si l'on ne voulait que réagir contre cette erreur, il y aurait lieu de ne plus employer l'expression « législation internationale du travail ».

Mais cette raison serait bien insuffisante pour abandonner une expression, en somme, commode, et il est, pour la garder, deux motifs qui la justifient dans une certaine mesure :

Tout d'abord, on sait qu'une fois les projets de conventions devenus définitifs par l'enregistrement de leur ratification au Secrétariat de la Société des Nations, ils sont la loi des parties, c'est-à-dire des États qui les ont ratifiés. Ils sont dès lors non seulement obligatoires pour les signataires, mais ils sont revêtus par le Traité de Paix (art. 409 à 420) d'un appareil de sanctions qui menace le contrevenant de peines assurément graves, puisqu'elles peuvent aller jusqu'au blocus économique et financier. Le droit dont il s'agit n'est donc pas un droit conventionnel ordinaire; il est sanctionné — par con-

(1) Dans la polémique relative à la compétence agricole de l'organisation, on n'a pas craint, dans certains milieux, de la représenter comme capable d'*imposer* ses décisions à l'agriculture.

vention aussi, naturellement — autant qu'on peut le faire en droit international.

En second lieu, la préparation de ce droit conventionnel lui confère des caractères qui le font ressembler davantage à une véritable législation. Les projets de conventions et les recommandations sont adoptés par la Conférence internationale du Travail à la majorité des deux tiers des voix des délégués, et l'engagement de soumettre ces projets aux autorités compétentes lie même les Gouvernements dont les délégués ont voté *contre*. De sorte que s'il est vrai que la Conférence n'est pas un parlement, elle y ressemble cependant par sa composition — chaque délégué ayant un vote individuel — et par la règle de l'adoption des résolutions à la majorité et non à l'unanimité, comme dans les assemblées diplomatiques.

Et quelle est la nature de ces conventions ainsi adoptées? Un jeune auteur qui a déjà joué un rôle remarqué dans les assises de Genève, M. Henri Rolin, attirait l'attention récemment sur le caractère nouveau des conventions d'ordre général entre nations. « Prenons-y garde, écrit-il, de pareilles conventions générales qui ne règlent pas des situations propres à deux ou plusieurs États ont beau être rigoureusement identiques dans la forme aux traités internationaux traditionnels, elles correspondent bien plus exactement à ce que certains juristes qualifiaient déjà avant la guerre de *législation internationale*; elles font certainement partie du droit international en général. L'intérêt dont elles s'inspirent, c'est vraiment l'intérêt public, bien souvent étranger aux intérêts particuliers, et je n'en veux pour meilleure preuve que cette convention relative à l'esclavage et au travail forcé souscrite cette année (1926) à Genève, à laquelle participent en grand nombre des États dépourvus de toute colonie, qu'anime seul le souci de défendre les Droits de l'Homme dans leur affirmation la plus récente (1). »

---

(1) HENRI ROLIN, *Où en est la Société des Nations?* (REVUE BELGE, 1<sup>er</sup> janvier 1927.)

Or, c'est une chose commune et déjà ancienne dans les Conférences du Travail : ce n'est pas l'intérêt propre de chaque État dans les questions débattues qui justifie sa présence à la Conférence et le vote de ses délégués. Déjà lors des Conférences de Berne en 1905 et 1906, on voyait des États adhérer à une convention pour laquelle leur législation n'avait pas d'intérêt, des États n'ayant pas d'industrie des allumettes, par exemple, voter et signer la convention qui prohibait l'emploi du phosphore blanc. En 1913, les bases de conventions adoptées stipulaient des dispositions relatives à la réglementation du travail des adolescents dans les verreries et les laminoirs et étaient signées par des États n'ayant ni laminoirs ni verreries. De même, aux Conférences actuelles de Genève, tous les Membres concourent à l'établissement des conventions, quels que soient leurs intérêts industriels.

On en a fait maintes fois un reproche à l'Organisation du Travail, sans s'apercevoir qu'il s'agissait là précisément d'un trait qu'elle a en commun avec la Société des Nations, dont le Conseil et l'Assemblée ne sont pas non plus de pures réunions diplomatiques.

Pour dégager cet intérêt public ou général qui fait la base de la compétence de l'organisation, nous sommes ainsi amené à en rechercher les principes cardinaux.

Nulle part ils ne sont mieux exprimés que dans le Préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles, intitulée : « Travail ». Aucune autre partie du Traité, sauf la première, qui est le Pacte de la Société des Nations, ne possède de préambule. Il semble que les auteurs du Traité aient eu en vue de justifier devant le monde ce qui était destiné non pas à régler uniquement les conditions des vainqueurs aux vaincus, mais ce qui devait devenir permanent et durable dans les relations d'État à État.

« Attendu, porte ce préambule, que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ;

Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions, par exemple : en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

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

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

Ainsi, on distingue, à la base du principe fondamental de la législation internationale du travail ce que j'ai appelé ailleurs <sup>(1)</sup> deux postulats :

Le premier, que la paix universelle ne peut être fondée que sur la base de la Justice sociale. — ou postulat de la démocratie;

Le second, que l'injustice sociale actuelle met en danger la paix universelle, — ou postulat de la nécessité d'une réforme sociale.

---

(1) Voir E. MAHAIM, *L'Organisation permanente du Travail*. (RECEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE DE 1924, t. III, p. 83.)

Ces deux postulats ont été résumés en une devise, qui fut adoptée pour orner la première pierre du bâtiment actuel du Bureau International du Travail : *Si vis pacem, cole justiciam.*

Ce n'est pas mon intention d'en rechercher le fondement rationnel, et j'imagine qu'on les adoptera aisément comme des prémisses.

Mais ce qui nous intéresse ici, c'est la conclusion tirée de ces prémisses : la législation internationale du travail est nécessaire, parce que chaque nation devant adopter un régime de travail réellement humain, la non-adoption d'un tel régime empêche les autres nations d'améliorer le sort de leurs travailleurs.

On peut dire, en d'autres termes, en remplaçant la forme négative par la forme positive, que la généralisation ou l'universalité de la législation du travail en assure le progrès.

Sans doute, il ne faut pas pousser la pensée à l'extrême, et voir dans la législation internationale la *seule condition* de la législation intérieure : ce serait manifestement exagéré ; mais elle en facilite et en consolide le progrès.

Il est très remarquable et très important que le Traité de Paix, en traçant l'exposé des motifs de l'Organisation du Travail, le ramène en définitive aux mêmes motifs qui justifient la législation intérieure du travail.

C'est remarquable, parce que l'idée de la législation internationale a souvent été défendue en mettant au premier plan de tout autres motifs. C'est l'objection tirée de la concurrence étrangère que l'on voulait combattre surtout. On disait que les lois protectrices des ouvriers occasionnant des charges pour l'industrie, celle-ci ne pouvait les supporter que si les concurrents étrangers étaient chargés d'un fardeau égal. Le progrès des lois sociales avait donc pour limite l'égalisation des frais qu'elles occasionnaient.

Sans remonter jusqu'aux précurseurs, Robert Owen et Daniel

Legrand (1), qui les invoquaient d'ailleurs avec d'autres arguments tirés de la morale, de la religion et de la solidarité internationale, on peut dire que ces arguments étaient les plus courants à l'époque des conférences de Berne. Un représentant du Gouvernement allemand les répétait d'une façon presque comminatoire, en 1902, à l'assemblée de Cologne de l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs. M. Luigi Luzzati, l'éminent homme d'État italien, associé de notre Classe, dont nous déplorons la perte récente, n'hésitait pas à assimiler les traités de travail aux traités de commerce, où la considération des prix de revient est primordiale.

La conséquence de cet état d'esprit était de faire reposer tout l'intérêt de la législation internationale sur un calcul de coût de production, où l'élément humain disparaissait. Il en résultait notamment, d'une part, que les adversaires de la protection légale exigeaient comme une condition son extension aux pays étrangers et, d'autre part, que l'on ne concevait la législation internationale qu'en fonction de la concurrence étrangère.

Loin de notre pensée, à coup sûr, de nier la force de ces arguments, mais nous estimons qu'ils ne sont ni les seuls ni les plus décisifs, et il est heureux que le Traité de Paix ait placé principalement le droit international du travail sur une autre base (2).

Cette base, c'est, à proprement parler, celle de toute législation protectrice des ouvriers. L'expérience de la liberté sans contrôle avait été faite au début de la grande industrie, à la fin du XVIII<sup>e</sup> et pendant près de la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est cette expérience qui a justifié l'intervention du législateur dans le contrat de travail. Fort de l'appui de la conscience juridique

---

(1) Voir RAYMOND WEISS, *Un Précurseur de la Législation internationale du Travail : Daniel Legrand (1783-1859). Son œuvre sociale et internationale.* Paris, Rivière, 1926. Voir notamment, aux pages 190 à 286, la théorie de la protection ouvrière internationale.

(2) Voir E. MAHAIM, *Le Droit international ouvrier.* Paris, 1913, pp. 301 et suiv.

commune, il a soustrait à la concurrence industrielle l'élément humain : l'interdiction du travail des petits enfants; la limitation de la durée du travail des femmes; l'interdiction ou la réglementation des travaux dangereux et insalubres; l'indemnisation des accidents du travail; l'assurance contre les autres risques de la vie ouvrière; la limitation de la durée du travail des adultes. Toutes ces mesures ont pour but d'empêcher que l'abaissement du prix de revient se fasse au détriment de la vie humaine, de la santé, de la race, de la dignité individuelle. La loi définit ainsi petit à petit le minimum d'exigences au-dessous duquel les conditions de travail d'un civilisé ne doivent pas descendre.

Remarquez que, pour toutes ces mesures législatives intérieures, la situation a jadis été à certains égards la même que celle qui existe aujourd'hui au point de vue international. Quand, en 1853 et en 1859, les industriels de Gand réclamaient la réglementation du travail des enfants; quand, en 1862, des charbonniers du Hainaut suppliaient que la loi limitât l'âge d'admission des enfants dans la mine <sup>(1)</sup>, ils invoquaient aussi la concurrence industrielle : les patrons de bonne volonté se voyaient concurrencés par les autres. L'intervention du législateur était indispensable pour généraliser la réforme.

C'est mus par les mêmes sentiments que les employeurs de certains pays exigent aujourd'hui l'internationalisation des lois du travail. Mais cela ne veut pas dire que la raison d'être de cette internationalisation se trouve exclusivement dans cette égalisation des coûts de production. Les conventions internationales du travail tendent, à leur tour, de définir le minimum d'existence qui doit être assuré, en tout état de cause, au travailleur. C'est une conception particulièrement élevée des droits essentiels de l'humanité qui est la base de tout cet effort.

---

(1) Voir, sur cet intéressant mouvement des idées, ma lecture à l'Académie sur *La Protection légale des Travailleurs*, dans la séance du 3 mai 1911. (BULLETIN DE LA CLASSE DES LETTRES ET DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES, 1911, pp. 306 et suiv.)

Aussi, le Traité de Paix ne parle ni de réciprocité ni de concurrence étrangère. L'alinéa 3 du Préambule n'y fait qu'une allusion *implicite*. Le texte invoque la solidarité internationale dans le régime du travail, que l'on doit rendre « réellement humain ». On retrouve la même préoccupation et les mêmes termes à l'article 23, littéra *a*, du Pacte de la Société des Nations, où les membres s'engagent à « assurer et maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant ». C'est encore l'idée dominante de cette Charte du Travail qui est écrite à l'article 427, où le principe directeur est mentionné deux fois : que « le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce ».

De ce principe découle la raison d'être *principale* de la législation internationale du travail. Et l'on voit immédiatement qu'elle est plus haute et plus générale que la crainte de la concurrence étrangère. Par là, les Membres de l'Organisation s'engagent à proscrire toutes ces pratiques qui mettent le profit au-dessus de la vie humaine, rendent la considération du gain exclusive de la considération de la dignité de l'homme.

Les États Membres qui sont conscients de la nécessité d'un tel régime du travail le veulent aussi général que possible. Mais personne n'a songé à une uniformité universelle et absolue. C'est un point que l'on ne saurait trop mettre en lumière. Trop souvent, on a reproché à l'Organisation internationale du Travail de poursuivre une chimère, en ignorant les différences de climat, de race, de développement social. On feint de lui voir interdire le travail de nuit dans les pays tropicaux, où le travail de jour est impraticable, établir la journée de huit heures dans les régions polaires, où, selon les saisons, le jour est long ou court, et surtout, on lui fait un grief de vouloir imposer les habitudes des pays de l'Occident de l'Europe ou même des Anglo-Saxons, la semaine anglaise, le *week-end*, le travail intensif, le surmenage du taylorisme, aux masses ouvrières de toutes les parties du globe, aux Orientaux lents

et pensifs, aux Asiatiques, aux Africains, aux Sud-Américains.

C'est oublier qu'un paragraphe spécial a été inséré à l'article 405, qui fait un devoir de tenir compte de ces différences : « En formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, dit ce paragraphe, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres de ces pays. » Et le préambule de la Charte du Travail, à l'article 427, répète expressément la même idée dans les termes suivants : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que les différences de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions du travail. » De sorte que les neuf points de la Charte ne sont pas imposés, mais recommandés aux nations industrielles « autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient ».

C'est en application de ces dispositions que des conventions adoptées ont eu soin d'établir des régimes spéciaux pour certains États : L'Inde, le Japon ont bénéficié de dispositions de ce genre dans la Convention de Washington sur la durée du travail, et il en fut de même, temporairement, pour la Roumanie et la Grèce. Les régions dévastées de France et de Belgique auraient eu aussi un régime distinct si l'on n'avait jugé plus expédient de leur laisser une grande latitude dans l'application même de la Convention.

Ainsi, on voit que la souplesse et la relativité ne sont pas exclues de la législation internationale du travail.

Mais, dans le même ordre d'idées, on a voulu y voir parfois un mode de domination, une arme de pression économique de

la part des États avancés dans le développement industriel et riches vis-à-vis des autres États.

Une controverse intéressante s'est élevée à ce sujet en 1926 entre le représentant des employeurs italiens et le Directeur du Bureau International du Travail. Celui-ci, dans sa préoccupation de provoquer le plus de ratifications possible de la Convention de Washington, avait remarqué que la crise de chômage qui sévit en Angleterre et qui a au moins comme cause partielle le haut niveau des salaires et des conditions du travail serait atténuée si l'Angleterre ratifiait la Convention de Washington et entraînait par son exemple même d'autres États n'ayant pas des conditions aussi élevées. M. Olivetti, l'habile et si distingué délégué patronal italien, a vu dans cet argument une pensée machiavélique : « Il s'agit donc, dit-il, de faire du Bureau International du Travail un organe pour qu'un pays, en aggravant les conditions du travail des autres pays, trouve le moyen de remédier à une crise intérieure due à plusieurs causes qui ne se rapportent que partiellement au travail. » Et il ajoutait : « Nous ne voulons pas que la crise anglaise du chômage disparaisse aux dépens des travailleurs italiens ». En opposant un pays riche, ayant une organisation industrielle ancienne, une abondance de matières premières, notamment de combustibles, de capitaux, du crédit et des marchés d'exportation, à un pays soit-disant pauvre, dépourvu de ces avantages, mais disposant d'une abondante main-d'œuvre, l'honorable employeur semblait demander qu'il fût permis à son pays d'abaisser les conditions de travail.

M. Albert Thomas me paraît avoir répondu par la saine doctrine à cette théorie. Après avoir rappelé les engagements pris par les États dans les parties I<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> du Traité de Paix et les modérations que nous venons précisément d'indiquer, il disait : « Mais poser en principe que des États pourraient se soustraire aux règles tutélaires de la protection ouvrière, qu'ils pourraient chercher dans une exploitation, même dure, de leur

main-d'œuvre nationale la possibilité de soutenir la concurrence contre des États plus riches et dont la main-d'œuvre serait bien traitée, c'est une conception qui, si elle prenait une forme absolue et catégorique, serait destructrice de notre Organisation tout entière. S'il nous est permis d'employer une comparaison, lorsqu'une entreprise industrielle se fonde, il y a des nécessités naturelles avec lesquelles ses créateurs doivent compter, auxquelles ils doivent l'adapter. Ils ne peuvent changer ni l'épaisseur, ni la profondeur d'un gisement minier. Ils ne peuvent changer les conditions géographiques du site où ils sont, pour des raisons primordiales, contraints d'installer une usine. C'est dans leur effort d'adaptation que se manifeste leur génie industriel. L'innovation des Traités de Paix, c'est que les conditions justes du travail, fixées par la loi nationale ou adoptées par les conventions internationales, doivent devenir pour les industriels une condition inéluctable, une nécessité naturelle avec laquelle ils doivent compter de même manière. »

Ainsi s'exprimait très justement l'éminent directeur du Bureau du Travail; il ajoutait que les industriels italiens, pour soutenir leur « jeune et vivante » industrie, avaient bien d'autres moyens que d'abaisser les conditions de leur main-d'œuvre. M. Olivetti, d'ailleurs, dans un discours à la Conférence, eut soin de déclarer qu'il n'avait jamais entendu soutenir que la prospérité de son pays pût se faire au détriment de la classe ouvrière.

Quelle erreur, d'ailleurs, de croire que l'intérêt de la production industrielle est dans l'abaissement des conditions de travail! Toute l'histoire de la législation du travail, toute l'expérience du siècle et demi de notre vie industrielle protestent contre semblable opinion. Déjà il y a trente ans, une Commission d'enquête nommée par le Congrès des États-Unis écrivait ces lignes « fameuses », comme les appelait M. Albert Thomas dans son rapport de 1926 : « Tous les progrès déjà acquis dans le développement du commerce américain à l'étranger ont été

réalisés malgré les salaires élevés qui sont de règle dans notre pays et résultent d'une diminution du coût de production qui, à son tour, est due au rendement supérieur d'une classe ouvrière plus intelligente, mieux outillée et plus capable d'efforts. Les industries dans lesquelles les ouvriers travaillent le moins d'heures et sont le plus payés sont aussi celles dont les États-Unis placent le plus facilement les produits à l'étranger (1). »

Et si ces lignes paraissaient obsolètes parce qu'elles datent de trente ans, nous citerons une lettre adressée en octobre 1926 par M. Herbert Hoover, secrétaire du Commerce, le « grand Ami de la Belgique », où nous lisons : « La possibilité où nous sommes d'augmenter nos exportations de produits manufacturés de mois en mois et d'année en année, en dépit de la concurrence des divers pays du monde qui paient leurs travailleurs moitié moins que les ouvriers américains, résume d'une manière frappante les progrès réalisés (2). »

Ces idées sont depuis longtemps courantes dans la nouvelle école d'économie politique. Mais, dans un ordre d'idées se rapprochant fort de la controverse dont nous venons de parler, un économiste américain, M. Herbert Feis, professeur à l'Université de Cincinnati, vient de soumettre à une critique théorique intéressante les principes de la législation internationale du travail (3). Admettant par hypothèse la vérité de la doctrine classique de l'économie politique, il remarque que le but de la législation internationale du travail y est directement opposé. La doctrine orthodoxe, en effet, part de cette idée que « les conditions de travail et le niveau de la vie des salariés dans chaque pays dépendent essentiellement du revenu réel de ce

(1) Voir *Conférence internationale du Travail*, 8<sup>e</sup> session (1926), t. II. Rapport du Directeur, p. 501.

(2) Voir *Les Informations sociales*, vol. XX, n<sup>o</sup> 44, 13 décembre 1926, p. 559.

(3) HERBERT FEIS, *La Législation internationale du Travail envisagée du point de vue de la doctrine économique*. (REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, avril 1927, pp. 529 et suiv.)

pays; que, même en tenant compte des variations possibles dans la répartition du revenu national, les heures de travail seront longues, les salaires bas et les conditions mauvaises si le revenu du pays est faible par rapport au chiffre de sa population, et, au contraire, que la classe ouvrière jouira de conditions meilleures si la situation économique du pays est favorable (1) ». Comme les facteurs qui déterminent les conditions de travail sont indépendants des engagements internationaux que pourraient prendre les États les uns vis-à-vis des autres au sujet de leur législation du travail, on ne voit pas comment des conventions du travail pourraient améliorer le sort des travailleurs.

Bien plus, en dérangeant l'ordre naturel des actions et des réactions qui s'établit par la concurrence internationale, le système des conventions protectrices est capable de retarder le progrès économique et, par suite, de compromettre le bien-être des classes que l'on veut précisément favoriser.

La libre concurrence entre nations, en effet, dans cette doctrine, joue le rôle de bienfaiteur suprême qu'elle a toujours joué dans l'économie nationale. Elle a pour effet normal que « chaque peuple consacre son activité productrice aux industries et aux professions qui lui procurent la somme la plus considérable de biens et de services utiles ». Elle accroît ainsi, en définitive, le revenu réel de tous les peuples et, par voie de conséquence, les conditions de travail. Si, pour un temps et pour certaines industries dans certains pays, cette concurrence paraît mortelle, cette situation n'est pas définitive : le transfert des capitaux et même de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre, ce qu'on appelle dans l'école la fluidité des moyens de production, finira par rétablir un nouvel équilibre qui sera profitable

---

(1) HERBERT FEIS, *La Législation internationale du Travail envisagée du point de vue de la doctrine économique*. (REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, avril 1927, p. 530.)

à tous. On en conclut donc que « le niveau supérieur de la vie des principaux pays producteurs ne peut pas baisser sous l'action de la concurrence des pays à niveau inférieur, puisque les conditions de chaque pays concurrent dépendent de sa propre capacité productrice (1) ».

Dès lors, la législation internationale du travail, en voulant fixer un niveau général minimum de conditions du travail, trouble ces bons effets de la concurrence. Elle ne permet pas aux pays à bas salaires et à longues heures de gagner, sur le marché, la place qui leur reviendrait naturellement. Elle oppose au nivellement progressif des conditions de travail des obstacles semblables à ceux que les barrières douanières et les prohibitions d'immigration élèvent au bien-être général dans les pays qui adoptent ces mesures. En outre, plus les États à conditions de travail médiocres sont protectionnistes et prohibitionnistes, moins se justifie pour eux l'adhésion à des conventions internationales du travail (2).

Ainsi, inutile pour les États à conditions de travail supérieures, dangereuse parfois pour les autres, la législation internationale du travail paraît condamnée par la pure économie politique orthodoxe.

Je ne suis pas de ceux qui rejettent sans examen les critiques d'une école à coup sûr dépassée. Je suis disposé au contraire à reconnaître la part de vérité qui s'y trouve. Je ne me dissimule pas, par exemple, que l'Organisation internationale du Travail a été fondée pour donner satisfaction à la classe ouvrière et qu'elle est tout imprégnée des idées partant du point de vue des producteurs. Il faut savoir reconnaître qu'à son encontre, le point de vue du consommateur a aussi, dans une certaine mesure, sa légitimité, et c'est précisément, à mon avis, la raison pour laquelle, à bon droit, les Gouvernements

(1) HERBERT FEIS, *loc. cit.*

(2) IDEM, *ibid.*

doivent conserver, dans les votes de la Conférence et dans la direction de l'Organisation au Conseil, la prépondérance qui leur revient. De la sorte, ils peuvent modérer, atténuer ou rejeter des décisions et des tendances que patrons et ouvriers, laissés à eux-mêmes, ne manqueraient pas d'adopter et qui pourraient être préjudiciables à l'intérêt général. Les Gouvernements sont là précisément pour représenter cet intérêt général et décider, en dernier ressort, si les conventions internationales qu'on leur propose y sont conformes.

Il n'empêche que s'il était vrai que toute la politique visant à établir un accord sur un niveau minimum de conditions du travail était vouée à retarder le progrès du bien-être pour le monde entier, et en particulier pour les classes ouvrières, il y aurait lieu d'hésiter à la poursuivre.

Heureusement, il n'est pas difficile de trouver, dans les principes de la science économique même, des raisons de croire qu'elle n'est pas ici aussi désespérante, aussi éloignée des revendications ouvrières, aussi « sinistre », pour employer l'expression de Carlyle, qu'elle le paraît.

Tout d'abord, les économistes eux-mêmes reconnaissent que le schéma des actions et réactions de la libre concurrence entre nations est théorique, et que bien des contingences s'opposent à ce qu'existe entre les États cette fluidité des moyens de production qui serait le salut. On conviendra aisément qu'en attendant la réalisation de l'équilibre, qui implique des disparitions d'industries, des transferts et des transplantations, les Gouvernements prennent des mesures de nature à remédier immédiatement à des situations déplorables. Peut-on leur faire un grief, par exemple, de soutenir l'industrie houillère sous prétexte que la crise mondiale qui l'attend ne se dénouera que par la fermeture de mines et la diminution de la production? Il est hors de doute que la concurrence internationale amène des situations extrêmement préjudiciables à de larges portions de la population. M. Herbert Feis en cite une preuve chiffrée

en comparant les salaires en Angleterre dans les industries soumises à la concurrence internationale et dans celles qui ne le sont pas <sup>(1)</sup>. Ne serait-ce donc pas folie que de s'en remettre aveuglément au laisser-faire, en matière internationale comme en toute autre?

Ensuite, en orientant la législation du travail des divers États vers un minimum de protection ouvrière, on ne vise nullement à établir un niveau uniforme de conditions du travail. Les éléments de ces conditions sont multiples et divers; ils dépendent des ressources naturelles, d'une série de facteurs variables, parmi lesquels notamment la science technique, l'organisation des établissements et des industries, c'est-à-dire d'éléments dépendant de la volonté humaine et sur lesquels il y a prise. Tout ce que demande la politique de la législation internationale du travail, c'est que, parmi ces conditions, on laisse la vie, la sécurité, la dignité à l'homme qui travaille. On admettra bien tout de même que ce sont des biens aussi précieux pour une nation qu'une certaine augmentation de son revenu annuel! Mais nous nous refusons à croire que ce soit incompatible avec le progrès de la capacité productrice des États. La législation protectrice du travail n'empêche pas d'agir favorablement sur les autres éléments du prix de revient que la main-d'œuvre; au contraire, elle y pousse. Or, du moment que la capacité productrice est augmentée, le revenu national dont dépend le bien-être ouvrier ne manque pas d'augmenter, et la nation joue son rôle dans les échanges internationaux et la situation respective des États.

Nous savons bien qu'un niveau absolument uniforme des conditions du travail — pensons, par exemple, au salaire et aux heures de travail — est impossible. Mais le but de la politique de justice sociale sera atteint si « chaque pays s'attache à relever les conditions de travail dans la mesure compatible avec sa

(1) HERBERT FEIS, *loc. cit.*, pp. 538-540.

capacité industrielle; si l'on réalise des conditions minima à peu près égales et stables entre les divers pays à situations industrielles à peu près identiques; si, enfin, on amène progressivement les États très arriérés à s'élever jusqu'au niveau des autres pays »... Ces mots de M. Feis indiquent très justement la voie à suivre, et nous ajouterons avec lui qu'« une telle politique est de nature à éliminer certaines des conséquences les plus néfastes de la concurrence internationale, tout en sauvagardant la plupart de ses heureux effets <sup>(1)</sup> ».

C'est de cette façon qu'il convient de considérer la législation internationale du travail devant les exigences de la science économique, et c'est pourquoi nous pouvons envisager son œuvre comme parfaitement compatible avec le progrès général, tout particulièrement avec le progrès de l'industrie. Il est heureux de constater qu'elle n'exclut pas l'ascension de la classe ouvrière dans tous les pays, ascension que d'aucuns trouvent aisément trop rapide aujourd'hui. Sans doute, il peut y avoir des périodes de transition où des réformes hâtives retarderaient pour un temps la prospérité générale. La généralisation des lois du travail exige prudence et modération.

Nous en avons un exemple tout proche de nous par les problèmes complexes que pose ce qu'on appelle aujourd'hui la rationalisation de l'industrie. Tout le monde reconnaît que, dans son ensemble, cette politique est dans la ligne du progrès économique et qu'une législation maladroite serait capable de l'entraver. Mais, d'autre part, l'organisation rationnelle du travail dans les ateliers, la répartition voulue des établissements industriels, leur spécialisation, le règlement de leurs rapports réciproques, en menant à la constitution de cartels, puis de trusts, par des fusions, des suppressions d'usines, sont de nature à occasionner pendant tout un temps du chômage, des déplacements de populations, qui s'accompagnent toujours de souff-

(1) HERBERT FEIS, *loc. cit.*, p. 549.

frances et de misères. On conçoit très bien que l'intervention de la loi protectrice soit probablement nécessaire dans ce domaine. Mais qui ne voit également qu'à la longue, et après les périodes transitoires inévitables, le bien-être, augmenté par le productivisme intensif, ne peut manquer de rendre la vie plus ample et plus facile aux classes laborieuses. C'est le secret de tout progrès social.

Il est donc parfaitement faux d'y voir un piège de la part seulement des pays les plus avancés en matière de condition du Travail; au contraire, elle réalise l'œuvre de solidarité internationale la plus conforme à l'idéal de la civilisation.

Aussi, j'attache, pour ma part, une importance de premier ordre à l'influence morale qu'exerce l'Organisation permanente du travail. Je ne sais si ses fondateurs se sont bien rendu compte du bienfait capital qu'ils rendaient rien qu'en instituant une conférence du travail annuelle. Le contact fréquent des délégués de tous les États, comprenant surtout des administrateurs responsables, est en soi-même une manière de propagande extrêmement efficace. On peut discuter s'il est nécessaire qu'il soit annuel, mais c'est un fait que la fréquence des relations personnelles a un effet direct sur la politique administrative intérieure du travail. Ceux qui ont suivi les travaux de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, jadis, avaient déjà observé les résultats tangibles de ces rapports personnels. Ils sont parfaitement visibles à la Conférence actuelle du Travail, qui exerce, par sa seule réunion, une influence indéniable.

Le *Bulletin officiel* du Bureau International du Travail et le Rapport annuel du Directeur à la Conférence contiennent à cet égard des renseignements extrêmement instructifs : ce sont les mesures officielles prises par les Gouvernements, non seulement en ce qui concerne les projets de conventions, mais quant aux simples recommandations. L'observateur superficiel ou malveillant trouvera aisément que la recommandation qui n'oblige pas à l'adoption de lois, mais qui peut être suivie de

n'importe quelle mesure administrative, n'est guère d'utilité. Quelle erreur ! Il faut voir avec quel soin les Gouvernements renseignent le Bureau sur les suites données aux recommandations, comment, de l'Afrique du Sud au Canada, de l'Amérique au Japon, on tient à montrer l'état d'avancement, de progrès, le sérieux de l'administration du travail.

Je signale sous ce rapport deux importantes recommandations qui, aux yeux de certains délégués, paraissaient sans valeur. C'est en premier lieu la recommandation de 1923, relative aux principes généraux de l'inspection du travail. La cinquième session de la Conférence du Travail y a été entièrement consacrée ; on avait, pour des raisons diverses, résolu de ne tenir qu'une courte session, et l'on pensait qu'en raison de la proximité d'une autre session, elle ne réunirait qu'un petit nombre de délégués. Elle fut, au contraire, très suivie par 126 délégués appartenant à 42 États. Elle adopta cette longue recommandation, qui constitue un véritable traité de l'inspection du travail, qui depuis lors a servi de guide à de nombreux Gouvernements. Ils trouvent là, rassemblés, les principes que l'expérience a fait adopter par les États ayant une longue pratique de l'inspection du travail.

L'autre recommandation est celle relative à l'utilisation des loisirs ouvriers, adoptée par la sixième session de la Conférence en 1924. Elle contient une série très variée d'indications auxquelles des États comme l'Allemagne et la France ne craignent pas de puiser des suggestions et de conformer leur politique <sup>(1)</sup>.

Ce ne sont là que deux exemples ; on en trouve à chaque pas dans les documents officiels de l'Organisation. Mais il ne suffit pas de constater le rayonnement du foyer de Genève. Il n'a pas été fondé seulement pour éclairer ; il a été fondé pour agir. Ses actes principaux sont ces conventions du travail qui doivent former un jour le code international du travail.

---

(1) Voir *Bulletin officiel*, XII, 1 (15 mars 1927), pp. 42 à 57.

On sait que les adversaires de l'institution lui reprochent d'avoir fait faillite, parce que le nombre des conventions ratifiées n'est que de 225, alors que théoriquement il devrait être cinq fois plus élevé. On a souvent répondu à cette objection. Tout d'abord, il y a, parmi les États Membres, des États dont l'économie nationale est telle que l'on comprend très bien qu'ils s'abstiennent de signer des conventions du travail, et même d'envoyer des délégués à Genève (1). Ensuite, il y a des conventions qui, à cause de leur objet même, ne comportent pas ratification de tous les États : par exemple, les conventions relatives à la marine. Il y a aussi les difficultés spéciales à certains États fédératifs, qui, en vertu de l'article 405, sont autorisés à considérer des projets de conventions comme des recommandations. Mais il y a surtout, ici comme ailleurs, des États qui comptent et d'autres qui ne comptent guère. De sorte que la statistique en cette matière n'a pas beaucoup de signification.

Quoi qu'il en soit, il est hors de doute que, jusqu'à présent, le rendement formel de l'Organisation internationale du Travail n'a pas correspondu au rendement idéal auquel on aurait pu s'attendre. Il est clair que les ratifications des conventions pourraient être plus nombreuses, plus rapidement et régulièrement obtenues.

Examinons, sans entrer dans des détails de procédure ou d'administration, les obstacles et les difficultés rencontrés.

M<sup>sr</sup> Nolens, l'éminent homme d'État néerlandais, en prenant la présidence de la huitième session de la Conférence du Travail, a signalé ce qu'il a appelé des imperfections et l'incertitude juridique des stipulations de la Partie XIII du Traité de Paix,

---

(1) Il suffit de donner la liste des États Membres de l'Organisation qui n'ont fourni au Bureau aucune information relative aux ratifications de conventions : Albanie, Colombie, Costa-Rica, République Dominicaine, Éthiopie, Guatémala, Haïti, Honduras, Libéria, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Panama, Pérou, Perse, Salvador, Siam et Venezuela.

et, en premier lieu, du fameux article 405, véritable *crux jurisprudentium*.

Que cet article et même toute la Partie XIII offre de fâcheuses obscurités, c'est ce que personne ne contestera, surtout parmi ceux qui ont travaillé à leur rédaction. Ils ne se rappellent que trop les divergences de points de vue des membres de la Commission de la Conférence de la Paix et la difficulté de rédiger les textes en deux langues, sur des projets eux-mêmes peu clairs et après des discussions peu approfondies.

L'article 405 en particulier a été remanié nombre de fois et a essayé de concilier des exigences bien contradictoires, en voulant notamment rallier le consentement des États-Unis, qui devait finalement faire défaut.

Il ne paraît pas, cependant, que cet article soit dépourvu de sens, et l'on pourrait, me semble-t-il, en donner une interprétation rationnelle.

« Quelle est la valeur, la portée des projets de convention, demande-t-on. Ont-ils une valeur juridique et laquelle? Ou bien n'ont-ils qu'une « valeur morale », comme le disent certaines personnes? Ne sont-ils que des « vœux », comme le prétendent d'autres? »

Pour établir la nature juridique des projets de conventions, il faut en remonter la genèse. Sous le régime des conventions du travail de Berne, on procédait en deux étapes : Une conférence préparatoire, composée de délégués de Gouvernements ayant la qualité d'experts officiels, rédigeait des « bases » de convention, article par article, qui ne formaient qu'un projet; une seconde conférence, l'année suivante, comprenant cette fois des diplomates munis de pleins pouvoirs, discutait, modifiait ces « bases » et signait dans sa forme définitive la convention. Celle-ci, pour être obligatoire, devait, comme tout autre traité, être ratifié par les Gouvernements et les ratifications échangées simultanément en une chancellerie déterminée.

A Paris, on a évidemment voulu modifier, nous dirons même

simplifier cette procédure. On a voulu notamment se dispenser du recours formel aux diplomates. Dans le projet primitif de la délégation britannique, même, on stipulait que les conventions votées à la majorité des deux tiers par la Conférence seraient obligatoires pour les Membres, s'ils n'avaient exprimé leur dissentiment dans le délai d'un an. C'eût été constituer la Conférence en véritable parlement international, en ne laissant aux États qu'un droit de *veto*. Mais ces idées n'ont pas prévalu, et, plus respectueuse de la souveraineté des États, la Commission leur a laissé prendre la décision définitive, mais a adopté un système mixte, qui constitue, à certains égards, une nouveauté en droit des gens.

La Conférence n'est pas une réunion de plénipotentiaires, en ce sens que les délégués, même gouvernementaux, n'ont pas de pleins pouvoirs et que leur vote ne lie pas juridiquement leur État. Mais elle n'est pas non plus une simple réunion d'experts émettant seulement des avis; les projets de conventions votés à la majorité des deux tiers ne peuvent ni être modifiés, ni complètement ignorés par les Gouvernements. Ceux-ci ont contracté l'obligation très précise de les soumettre à certaines autorités que, par raison de brièveté, nous appellerons leurs parlements. Le mot *projet* se conçoit donc, puisque l'acte adopté par la Conférence peut ne pas devenir effectivement une convention. Ce serait le cas, par exemple, si aucun Gouvernement n'était autorisé par son parlement à ratifier, ou si, même autorisés, il ne se trouvait pas deux Gouvernements qui voulussent ratifier, car pour qu'une convention existe, il faut au moins le concours de deux volontés. Mais ce mot *projet* est de nature à induire en erreur si l'on ne veut y voir qu'un simple « vœu », ou un projet ordinaire, qui exigerait encore une nouvelle instance, la signature de plénipotentiaires, par exemple, pour devenir une convention. Rien de semblable n'est requis. Cet acte est, si l'on veut, déjà une convention, mais dont le caractère obligatoire n'existera que le jour où deux Membres

l'auront ratifiée. En attendant, il a une valeur juridique propre : il oblige le Gouvernement de tout Membre à le présenter à leurs autorités compétentes.

Naturellement, cette obligation doit être entendue raisonnablement. Présenter ou soumettre le projet de convention, cela veut dire de manière à ce que le parlement puisse se prononcer au sujet de la ratification ou de la non-ratification. L'idée fondamentale est que, quelle que soit la politique du Gouvernement, il a le devoir de saisir la législature du projet, afin que l'opinion publique de son pays soit informée de la décision de la Conférence du Travail. Rien de plus, mais rien de moins non plus.

On nous demande ensuite : « Quelle est l'autorité compétente ? Compétente pour quoi ? Pour ratifier ou pour approuver ? »

J'ai déjà dit que, dans le projet primitif, on ne parlait que de la « législature ». Les mots vagues : « autorités compétentes » ne sont intervenus que quand on a voulu prévoir l'adhésion des États-Unis. Ses représentants répétaient à l'envi que l'approbation ou la ratification d'un traité ne pouvait s'y faire que par le concours du Sénat et du Président des États-Unis. D'autre part, ils voulaient réserver la possibilité de faire adopter le contenu des conventions par les législatures des États particuliers. Dans d'autres États fédératifs, on pouvait se trouver en face d'autres institutions encore. Il a fallu, par conséquent, adopter une formule compréhensive, susceptible d'embrasser tous les cas possibles. Delà l'expression « autorités compétentes ».

De quelle compétence s'agit-il ? Le texte du paragraphe 5 porte que « chacun des Membres s'engage à soumettre... la recommandation ou le projet de convention à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ». Une certaine obscurité provient de ce qu'on vise à la fois les projets de convention et les recommandations. Si nous nous en tenons seulement aux projets de convention, il

faut éclairer le paragraphe 5 par le paragraphe 7, qui porte : « S'il s'agit d'un projet de convention, le membre qui aura obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiquera sa ratification formelle de la convention au Secrétaire général et prendra telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la dite convention. »

Dès lors, le sens de l'article paraît évident. Le Membre, c'est-à-dire le Gouvernement du Membre, doit en premier lieu se faire habiliter par l'autorité *déterminée par son droit public pour ratifier les traités de travail*. Telle est la compétence nécessaire de cette autorité ou de ces autorités. De deux choses l'une : il obtient le « consentement » de cette autorité ou il ne l'obtient pas. Dans ce dernier cas, aucune obligation n'existe plus pour cet État. Mais dans le premier cas, il doit d'abord communiquer sa ratification au Secrétaire général de la Société des Nations et faire en sorte que les dispositions de la convention deviennent « effectives ». Le texte prévoit le *plerumque fit* en supposant que, pour que ces dispositions soient effectives, il faudra que la législation intérieure du travail soit d'accord avec le contenu de la convention. De là la disposition disant que l'autorité doit être compétente pour transformer la convention en loi.

D'ailleurs, on peut poser en principe que l'autorité compétente pour autoriser le Gouvernement d'un Membre à ratifier un traité de travail est également compétente pour faire ou modifier la législation du travail.

Telle est, me semble-t-il, l'interprétation rationnelle de cette importante disposition.

Remarquons en passant qu'en prenant l'engagement de rendre effectives les dispositions de la convention, l'État Membre s'engage à modifier, si cela est nécessaire, sa législation, mais qu'il n'est pas du tout indispensable que celle-ci soit conforme à la convention *avant* la ratification. Cette conception était déjà celle des Conventions de Berne.

M<sup>sr</sup> Nolens demandait ensuite : « Comment obtenir la réciprocité simultanée nécessaire pour une convention ? »

D'après le système adopté par la Partie XIII, la simultanéité des ratifications n'est plus exigée, comme elle l'était, au moins partiellement, lors des Conventions de Berne. Il en résulte évidemment une lacune dans l'efficacité des conventions. Les États s'attendent l'un l'autre en présentant des ratifications conditionnelles : elles sont subordonnées à la condition que tels ou tels États ratifient à leur tour. C'est ainsi que le Sénat français a mis comme condition à la ratification de la Convention de Washington sur la durée journalière du travail que l'Allemagne et l'Angleterre la ratifient — condition bien compréhensible à coup sûr, mais qui serait de nature à paralyser toute l'action de l'Organisation si elle se généralisait. Jusqu'à présent, elle est exceptionnelle. Mais rien dans le Traité de Paix ne permet de l'empêcher.

Il faut trouver, dans la confection des conventions elles-mêmes, la juste mesure qui permettrait d'obtenir les ratifications, je ne dis pas les plus nombreuses, mais les plus significatives, les plus importantes pour le but de l'Organisation.

L'expérience a montré combien il est difficile d'atteindre ce but en présence des préoccupations d'un grand nombre de Gouvernements.

M<sup>sr</sup> Nolens ne manquait pas de signaler à la Conférence cet illogisme : « Ne dirait-on pas de temps à autre, dit-il, que les délégués gouvernementaux s'efforcent surtout d'adapter les avant-projets de convention à leur législation nationale, au lieu de chercher à soumettre la législation au principe d'une convention juste ? » Il ne serait pas difficile de trouver par dizaines dans les débats parlementaires ou dans des documents officiels des raisonnements, des objections, des prétextes et, si l'on veut, des subterfuges comme celui-ci : « Ce qu'on a décidé, nous l'avons déjà réalisé dans notre législation nationale ; mieux encore, cela est devenu la réalité dans les usages et dans les

contrats collectifs; donc la convention et sa ratification ne nous intéressent pas. »

Trois solutions, en effet, se présentent pour répondre à toute question mise à l'ordre du jour de la Conférence :

On peut adopter des dispositions qui sont conformes à la législation la moins avancée. Dans ce cas, la convention peut être ratifiée par un grand nombre d'États, mais n'a point d'effet réel.

Ou bien les dispositions de la convention sont conformes aux exigences les plus extrêmes de la classe ouvrière. Dans ce cas, les ratifications seront extrêmement rares.

Enfin, la solution rationnelle consiste à se tenir à égale distance de ces deux termes et à faire en sorte que la convention soit acceptable sinon par la totalité des États, du moins par tous ceux qui veulent et peuvent faire encore progresser leur protection ouvrière.

On a vu, à plus d'une session, que ce juste milieu est difficile à atteindre. La pression de certains groupes à la Conférence, combinée avec l'action de certains Gouvernements, a eu parfois pour effet d'écartier les solutions intermédiaires. Mais si l'on passait en revue les conventions et les recommandations adoptées, on ne manquerait pas de reconnaître que, d'une façon générale, telle a bien été la politique de l'Organisation.

C'est dire qu'elle a été parfaitement consciente des risques que les conventions de travail pourraient faire courir à certains pays <sup>(1)</sup> et qu'elle ne s'est pas départie de cette circonspection et de cette modération qui sont les conditions mêmes du succès dans ce domaine.

---

(1) M. H. Feis les indique de la manière suivante : les consommateurs peuvent avoir à payer plus cher certains articles ; les ouvriers et les capitalistes de certains pays à faible capacité industrielle peuvent être évincés d'industries où ils auraient peut-être trouvé un débouché si aucune entrave n'avait été apportée à la concurrence internationale... ; enfin, l'impossibilité de procéder à un aménagement de la situation peut provoquer du chômage dans certaines industries et certains pays, tandis que d'autres resteront à l'abri de cette difficulté. (H. FEIS, *loc. cit.*, p. 544.)

Peut-être, dans la préoccupation où est souvent la Conférence de permettre à un grand nombre d'États de ratifier les conventions, a-t-on négligé de se servir d'une disposition utile de la Partie XIII : c'est celle de l'article 407 qui permet à des Membres de l'Organisation de conclure des conventions particulières sur des sujets qui n'auraient pas recueilli, à la Conférence, la majorité des deux tiers des voix. M. Mannio, l'excellent délégué du Gouvernement finlandais à la huitième session de la Conférence, avait très judicieusement attiré l'attention sur ce moyen trop délaissé, qui a donné des résultats intéressants dans d'autres domaines entre les États scandinaves <sup>(1)</sup>.

On exagère souvent — et parfois pour les besoins d'une polémique — la nécessité et l'importance des ratifications. Un journaliste suisse avisé et bien informé de toutes les choses de l'Organisation écrivait un jour dans le *Journal de Genève* qu'une espèce de mystique s'était formée au sujet de la ratification de la Convention de Washington sur la journée de huit heures. N'était-il pas évident que, dès aujourd'hui, la situation est pratiquement la même dans tous les États industriels de l'Occident et de l'Europe?

L'effet indirect des conventions a été parfaitement remarqué par l'économiste américain que nous citions plus haut. « Même en l'absence de ratification, dit M. Feis, les conditions effectives ou les dispositions légales ont été modifiées dans le sens des conventions votées, soit par la volonté des parties, soit sur intervention du législateur. On peut dire que les conventions ont éveillé la conscience internationale et suscité une activité féconde; une fois que la Conférence s'est prononcée, il se dessine dans chaque pays un mouvement d'opinion plus ou moins puissant en faveur des décisions qu'elle a prises <sup>(2)</sup>. »

Nous touchons ici à l'action accessoire de l'Organisation inter-

---

(1) Voir *Conférence internationale du Travail*, 8<sup>e</sup> session (1926), t. I, p. 78.

(2) H. Feis, *loc. cit.*, p. 535.

nationale qui, à côté de son œuvre principale, peut et doit prendre une place de plus en plus importante. Je fais allusion au grand travail d'éducation qui lui incombe (1). Éducation des Gouvernements, qui doivent comprendre, comme disait M<sup>re</sup> Nolens, qu'on ne fait pas partie d'une société sans y assumer des obligations, notamment celle qu'ils ont contractée expressément de réaliser dans la mesure du possible la Charte du Travail. Éducation des groupes patronaux et ouvriers, qui doivent se rendre compte que la bataille à la Conférence n'est pas le but de l'Organisation et qu'ils ont un devoir capital à remplir : celui de faire en sorte qu'à chaque pas de la législation du travail corresponde une augmentation de la productivité. Éducation de l'opinion publique aussi, qui doit s'efforcer de s'intéresser au progrès de la Justice sociale, parce qu'il se confond avec celui de la culture et de la civilisation.

---

(1) Le même auteur dit excellemment : « L'Organisation a pour devoir impérieux d'exercer une influence éducative et conciliatrice, en enrichissant la somme de nos connaissances pratiques et en façonnant la pensée et les relations humaines. En faire une usine à fabriquer des conventions serait la condamner à mort. » (H. FEIS, *loc. cit.*, p. 546.)

