

Donation Ernest Mahaim

DE LA FACULTÉ DE DROIT

HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

REPETITIONS ÉCRITES

de

DROIT INTERNATIONAL OUVRIER.

rédigées

d'après les notes prises au cours

de

*En rouge of*

M. MAHAIM

Professeur à l'Institut des H.E.I.

La rédaction de ces notes n'étant pas revue par le Professeur ne saurait en aucun cas engager sa responsabilité.

Rédigées par les soins des "COURS DE DROIT" pour l'Association des Elèves de l'Institut des H.E.I. ces notes ne sont point dans le commerce et ne sont remises qu'aux Elèves inscrits à l'Institut des H.E.I.

LES "COURS DE DROIT"

31 place de la Sorbonne (au 1<sup>er</sup>)

P A R I S (V<sup>e</sup>)

## DROIT INTERNATIONAL O U

Je voudrais en cette leçon vo-  
 trer avant tout l'intérêt que présente pour  
 du Droit International l'étude de ce qu'on a  
 la Législation Internationale du Travail. Je  
 pas un seul instant supposer que vous n'êtes  
 et courant des nouvelles tendances du Droit Int  
 per-nal. Si je reprends le titre du livre de M.  
 en un de vos maîtres, je suppose que je ne choq  
 a lé- can d'entre vous si je dis que le Droit Inte  
 tion nal subit aujourd'hui une révolution extrême  
 rna- fonde qui pourrait être même je dirai, une r  
 ale du Le Droit International voit la plupart des n  
 nil. les plus fondamentales sur lesquelles on bas  
 les principes mêmes de la science, être comp  
 ébranlées. La souveraineté des Etats, la per  
 des Etats, et je dirai plus, l'égalité des E  
 qu'à la Société même des Etats limitée aux E  
 là toutes sortes de notions qui sont aujourd  
 train de sévanouir. Ce n'est pas dans un Ins-  
 M. de Lapradelle est directeur que je dois m  
 à vous rappeler le chemin parcouru particuliè  
 depuis la guerre. Nous assistons aujourd'hui  
 versement d'une quantité de notions et nous  
 aussi à des progrès extraordinaires. Or nul  
 plus que dans la Législation Internationale  
 on ne voit à l'œuvre ces forces nouvelles q  
 tissent à des mouvements nouveaux dans le Dr  
 national.

L'organi-  
 sation in-

Parmi les organisations de la  
 Nations, il n'y en a pas de plus complète, e

luco, de plus vivante que l'organisation Internationale du Travail. C'est d'elle que M. Georges Scelle, professeur à la Faculté de Droit de Lyon, qui s'intéresse si vivement aux questions touchant la Société des Nations et qui vient de publier dans l'Année Politologique Française et Etrangère de Novembre 1928 un article intitulé : Des Problèmes de la Société des Nations, dit ceci : "C'est l'organisation de la Société des Nations, qui est arrivée à l'âge adulte". Elle ne veut pas dire un état parfait, mais tout de même c'est ici qu'on se rend compte de la façon la plus complète des changements qui se sont opérés dans les notions fondamentales du Droit des Gens. Nous avons parlé tout à l'heure de la Souveraineté des Etats. Sans doute le Pacte de la Société des Nations multiplie les atteintes à ce qu'on appelait jadis la souveraineté des Etats, mais aujourd'hui, personne ne peut plus parler comme d'un principe fondamental de la souveraineté absolue. Dans l'organisation permanente des Etats, il y est porté atteinte d'une façon complète sous beaucoup de rapports. D'abord l'égalité des Etats n'y est plus maintenue. A la différence même de la Société des Nations, les résolutions les plus importantes, les décisions les plus graves sont prises à la majorité des deux tiers. Dans l'organisation du Conseil comme à la Société des Nations, il est vrai, nous avons des Etats privilégiés et des Etats qui se trouvent dans une situation inférieure.

La représentation des intérêts, voilà encore un des traits nouveaux de l'Organisation Internationale du Travail qui fait qu'elle prend les formes d'un état nouveau. Je ne veux pas un seul instant dire que c'est un état, mais elle prend les formes de ce que l'avenir réserve incontestablement à l'organisation du Droit Public des Etats dans le futur. Je dis, "représentation des intérêts". Nous allons voir prendre ces décisions essentielles, pour faire cette législation internationale du travail, des pa-

#### 4 Législation Internationale du Travail

trons et des ouvriers siéger avec le même droit de vote que les délégués officiels des gouvernements. C'est cette représentation qui a été souvent critiquée. M. Courtin, a fait paraître en 1923 un livre intitulé: "La fondation de l'Organisation permanente du travail et son action".

D'énormes progrès ont été faits depuis lors. M. Courtin s'indignait de voir l'Organisation du Travail prendre cette forme, qu'il considérait comme scandaleuse, d'un Etat syndicaliste, d'un Etat dans lequel les syndicats de patrons et d'ouvriers auraient à dire leur mot dans la loi. Maintenant nous voyons pas dans la nouvelle constitution de l'Allemagne, et ici même en France avec le Conseil National Economique, s'orienter l'Etat prochain vers une collaboration de ces intérêts professionnels qui sont d'une importance, qui représentent des forces sociales de premier ordre. Je ne peux pas un seul instant faire allusion au fascisme. L'Italie a réalisé en ce rapport une réforme extraordinaire en constituant l'Etat sur les corporations. L'Organisation Internationale du Travail en suivant cette voie, doit tourner le dos au progrès marche à grands pas en avant. Enfin et surtout, nous voyons naître dans l'Organisation un droit nouveau.

Observations sur l'expression "Législation Internationale du Travail".

Il y a tout d'abord à s'inquiéter de la dénomination: "législation internationale du travail". A coup sûr, c'est une dénomination qui est inexacte. C'est moi-même qui écrivais, il y a quelques années, en parlant de la Convention Internationale du Travail: "C'est en vain que l'on parle de législation internationale du travail. Il n'y a pas de législateur, et les conventions ne s'imposent pas. Seuls donc les Etats, parties aux conventions, sont liés par elles. Ce ne peut donc être que pour des raisons de commodité d'appréciation, que l'on conserve l'expression: "Législation Internationale du Travail". Je n'écrirais plus cela aujourd'hui".

suis d'avis au contraire que cette expression s'impose maintenant. Elle est devenue courante, et M. le Professeur Sibert n'hésite pas un seul instant à inscrire mon cours sous ce titre : "Législation Internationale du Travail". C'est parce qu'il y a une part de vérité dans cette dénomination. On ne fait pas à proprement parler une loi internationale à Genève, mais on y fait un droit nouveau. Car il y a des Droits indépendants, supérieurs, antérieurs à la Loi, et notre organisation a précisément pour but d'obtenir la réalisation de ce droit nouveau, sans avoir à proprement parler un législateur. Comment cela se fait-il?

C'est très simple. Les Conventions Internationales du Travail, quand elles sont des conventions internationales collectives, multilatérales, sont en réalité des règles de Droit. Ce sont si bien des règles de Droit, qu'il ne faut jamais oublier ceci, c'est qu'elles sont munies de sanctions. Sans doute pas les sanctions coercitives qui impliqueraient des armées, des moyens coercitifs qui en définitive aujourd'hui sont extrêmement précaires, mais des règles de droit munies d'une sanction d'ordre moral et d'ordre économique qui peuvent aller jusqu'au blocus financier et économique, c'est-à-dire quelque chose d'extrêmement grave. C'est là un des traits de notre organisation de ne pas être simplement une morale, une simple indication de politique internationale. Notre organisation fait de véritables règles de Droit. Sous ce rapport, elle est bien supérieure à la Société des Nations dans l'état actuel. Dans l'état actuel des choses, les conventions faites à la Société des Nations, par exemple à la plupart des conventions d'ordre économique qui se sont multipliées ces derniers temps, celles qui sont sorties de cette organisation économique de la Société des Nations, fondée à la suite de cette conférence internationale économique de 1927, se présentent ainsi: On fait par exem-

ple une convention pour l'interdiction des prohibitions. Elle ne comporte aucune sanction. Ce sont de simples engagements, ayant évidemment la force juridique, mais non sanctionnés. Chez nous, au contraire, les conventions sont munies de sanctions.

On ne peut donc plus dire qu'à l'Organisation internationale du travail, on n'a fait que de la morale. Vous savez que tout un temps, un certain nombre de juristes, particulièrement en Allemagne, niaient le caractère propre du droit des gens, en disant que ce n'est que de la morale. Et même, un certain nombre de civilistes disaient si que le droit des gens n'est que de la morale. Cela n'était pas tout à fait vrai déjà à cette époque, et ce n'est certainement plus vrai aujourd'hui. Dans l'Organisation Internationale du Travail, avec le développement qu'elle a pris, nous pouvons suivre les progrès d'une idée qui passe de l'idée de simple idée morale, à l'idée juridique et à l'idée de droit. Voici les trois étapes.

Je prends comme exemple, l'article 23 A du Pacte de la Société des Nations. C'est là qu'est sortie toute l'organisation, c'est cet article qui rattache "l'organisation permanente du Travail" à la Société des Nations. Voici cet article: "Sous la réserve et en conformité des conditions internes actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les membres de la Société des Nations s'efforceront d'assurer et maintenir des conditions de travail équitables humaines pour l'homme, la femme et l'enfant, sur leur propre territoire, ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires".

Est-ce qu'il y a là une obligation juridique? "Les Etats s'efforceront...." rien de

Il n'y a là aucune sanction quelconque. L'engagement touche de tout près à la morale.

Voici maintenant l'organisation internationale du Travail. Elle émet deux catégories de décisions. Les unes s'appellent des recommandations, et les autres des conventions. Les recommandations sont simplement un certain nombre de principes juridiques dans leur forme, qui tendent à donner des conseils bénévoles aux Etats. La recommandation est formulée exactement comme les conventions, dans un texte voté aux deux tiers des voix. Elle détermine des formes précises de mesure à prendre, mais elle ne forme pas engagement, et le texte du traité nous apprend que les recommandations n'ont d'autre effet que de prier les Etats de suivre leurs conseils.

A la suite de la recommandation, si l'Etat ne prend aucune mesure, ne fait aucune loi, il n'est soumis, dit le texte, à aucune sanction. Cependant, je considère cela comme une étape un peu plus précise vers une règle de Droit que le texte de l'article 23 A.

Vient ensuite la convention. Ces conventions sont des lois pour les parties qui les ratifient. Elles découlent d'une décision de la Conférence votée aux deux tiers des voix. Ensuite il y a une ratification enregistrée au secrétariat de la Société des Nations, et à partir de ce moment, la convention a des effets juridiques tout à fait positifs. Les Etats qui ont ratifié sont liés entre eux, chacun d'eux a le droit de demander compte à l'autre de l'exécution de la convention. Chacun d'eux a le droit de porter plainte contre celui qui n'exécuterait pas la convention, c'est donc l'appareil de la sanction qui joue tout entier.

On voit donc bien les trois étapes, depuis le simple vœu jusqu'au conseil bénévole et préventif pris par un ensemble d'Etats, puis de là

jusqu'à la Convention qui contient un engagement juridique complet. On a là tout l'ensemble, depuis la simple obligation morale à l'obligation juridique.

Influence  
des conventions  
internationales  
sur les législations  
internes.

Ces conventions internationales impliquent des changements dans la législation de chaque état ou du moins elles impliquent la conformité de cette législation nationale au texte qui a été voté à Genève. C'est pour un certain nombre d'auteurs, entre autres, M. et M. Morlet, docteur en droit, chef du Service juridique du Bureau International du Travail, de publier dans le Répertoire de Droit International de Lapradelle et Niboyet un article qui appellent l'oeuvre de Genève, non pas une convention internationale du travail, mais une législation. Je n'aime pas beaucoup ces termes, mais une certaine part de vérité je n'en renferme pas, mais cette part de vérité n'est pas négligeable. D'abord il y a des difficultés spéciales que la législation de Genève précède toutes les autres. Ce n'est pas exact. Il y a des pays, comme l'Angleterre, dans lesquels on prétend qu'il faut ratifier une convention internationale du travail, mais il faut que la législation nationale soit déjà en place. Ce n'est pas une véritable pré-législation, mais une suite de la législation nationale. En fait, on ne pense pas qu'il faille considérer notre législation comme se trouvant en avance, se trouvant hors des législations nationales. Il y a un engagement pour l'Etat, qui fait une partie de la Convention Internationale du Travail, de mettre une législation nationale d'accord avec celle qui a été signée.

Il y a plus: l'Organisation Internationale du Travail offre au monde entier des conseils et des droits auxquels chaque Etat n'a qu'à adhérer. C'est là l'oeuvre la plus importante, parce qu'elle

ainsi pour l'universalité des Etats certains principes de législation, on fait le commencement de la société des Etats, en ce qui concerne le travail. C'est une société un peu spécialisée, mais à coup sûr une société s'occupant d'une des forces les plus importantes qui soient : l'organisation économique, et le travail qui font la base même de l'Etat moderne. Le B.I.T. offre ces mêmes règles de droit aux Etats qui n'ont pas participé à notre organisation qu'aux ceux qui font partie même de l'organisation. Il est tel sorte qu'il suffit aux Etats d'adhérer à ces conventions pour faire regner chez eux ce droit international du travail.

L'oeuvre est difficile et on ne réussit pas à tous coups. Nous voyons un certain nombre de conventions qui n'ont réuni qu'un très petit nombre de ratifications. Si on considère l'ensemble des Etats, il n'y a pas de ratifications en nombre suffisant pour dire que le droit international du travail règne dans le monde entier. Mais nous ne sommes qu'au début, et le progrès de ces ratifications est continu et important. Nous sommes arrivés aujourd'hui à 335 ratifications pour 26 conventions, c'est déjà quelque chose.

Il arrive donc que ce droit n'est pas répandu en fait avec tout l'appareil complet de l'organisation permanente du travail d'une façon générale. Mais on peut espérer que ce n'est qu'un début, et qu'on arrive à formuler ainsi pour l'ensemble des nations un véritable droit international ouvrier. Un droit international d'autre que la consécration des liens qui existent entre les sociétés, entre les Etats et les peuples.

En effet, de quoi s'agit-il ? Revenons aux principes.

Nous sommes dans le domaine de la protection de la personne humaine. La législation internationale du travail n'a pas d'autre but, pas d'autre caractère que la législation du travail tout court. Elle a la même base. Et il n'est pas inutile de vous rappeler

## 10 Législation international du travail

sous ce rapport quelques détails histo-

Tout le monde sait que la légis-  
lative protectrice des ouvriers est née de la ré-  
volution industrielle. C'est au début de la fondation  
des manufactures, à la fin du 18ème siècle, et au début  
du 19ème, qu'on a vu les abus se multiplier  
sans contrôle. En Angleterre la première loi  
sur le travail est de 1802. C'était une loi  
protégeant les apprentis ou les enfants qui  
travaillaient dans les usines, dans les  
textiles. Cette loi indiquait qu'ils ne  
devaient pas travailler plus de 12 heures par jour  
et leur donner autant de lits que le nombre  
des enfants de façon à ce qu'il n'y ait  
pas plus de deux par lits! que l'industriel et  
le maître leur donner un costume par année, qu'il  
ne devait pas peindre à la chaux son usine dans  
un quartier. Bref, il fallait prendre quelque  
chose pour les petits enfants. C'est à cette  
époque que naît l'idée de la législation protectrice  
du travail des femmes, ne pourra-t-elle  
être que si elle est internationale. C'est  
Robert Owen, c'est l'idée de Daniel  
O'Connell, premier protagoniste de la législation  
internationale du travail qui s'adresse aux Etats pour  
obtenir non seulement des lois protectrices pour  
les enfants mais des traités d'entente entre les Etats.  
L'idée première est celle de ne pas céder  
à la concurrence étrangère. Ces  
industriels pensent que c'est à cause de la  
concurrence étrangère qu'il est indispensable  
un droit international. Cela n'est plus  
vrai aujourd'hui. Heureusement la légis-  
lative protectrice des ouvriers s'est développée  
dans les pays avant les traités internationaux.  
La signature de la première convention du  
travail international. Cela est très heureux. La première loi

à cet égard, est la loi de 10 heures en Angleterre en 1846, 1847. Ensuite d'autres lois ont suivi qui ne dépendaient pas de la législation internationale du travail. C'est un argument pour moi à ne pas voir seulement dans l'objection de la concurrence étrangère la raison de la législation internationale du travail. Nous verrons quand nous commenterons le préambule qu'il s'agit en réalité de consolider, d'affermir, de rendre possible les progrès de la législation internationale du travail dans chaque Etat. C'est le préambule de la partie 13 qui dit ceci: "La non adoption par une nation quelconque d'un régime du travail reculement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays."

C'est qu'il s'est introduit parmi l'idée des devoirs d'un gouvernement une idée nouvelle: "Les devoirs des dirigeants des Etats (pour employer une expression chère au Doyen Duguit) c'est précisément de faire en sorte que la lutte des intérêts économiques ne dégrade pas l'homme au rang de la brute."

Cela est indépendant de l'idée de la concurrence étrangère.

L'idée de la législation du travail c'est qu'il y a un minimum de conditions en dessous duquel l'homme ne doit pas descendre. C'est la protection au point de vue de la santé, de la moralité, des salaires et du niveau de vie. Si l'on veut que les ouvriers vivent d'une vie civilisée et non pas d'une vie de brute. Prenons cette loi si souvent attaquée des 8 heures. Qu'est-ce qu'elle veut en définitive? Elle veut considérer qu'il y a dans la vie quelque chose de plus important que la production elle-même. Cette chose, c'est le loisir qui fait le prix de la

vie . Voici un exemple : je viens d'un pays  
 avons une organisation intéressante du re-  
 de la main d'oeuvre . Il y a en Belgique 2  
 années des abonnements ouvriers sur les li-  
 chemin de fer . Ceux ci étant extrêmement  
 permettent aux grandes industries de recruter  
 main d'oeuvre à la campagne . Nous avons e-  
 d'avoir un grand nombre d'ouvriers d'indus-  
 à la campagne . Cela a certains inconvénients  
 aussi de grands avantages tout particulièrement  
 point de vue du chômage . au lieu de voir  
 ouvrières entourer ainsi les bourgs industriels  
 ce que Karl Marx appelait " l'armée de réserve  
 être soumis à des misères effroyables, ce-  
 de la classe ouvrière de la grande industrie  
 effet de leur rendre la vie plus facile .  
 occupation allemande ; la vie était terrible  
 les villes et les bourgs industriels, les  
 persés dans les campagnes vivaient mieux .  
 des inconvénients de ces trajets que font  
 c'est d'allonger leur journée de travail .  
 retrouvons aujourd'hui certain cas , beaucoup  
 nombreux il est vrai parce que les règlements  
 plus permis de venir de si grandes distances  
 vriers travaillant hors de chez eux 14 heures  
 être, davantage, faisant des journées de  
 extrêmement longues comme jadis . Jadis la  
 travail était de 12 heures de présence .  
 avec les trajets cela faisait des journées  
 pes qui rendait la vie impossible, extrême-  
 ne n'était plus une vie d'homme . Nous avons  
 chose avec nos abonnements ouvriers . J'ai  
 vriers des environs de Grammont qui venait  
 journée de travail dans les charbonnages  
 Charleroi . Or, Grammont est à 2 heures 1/2  
 de fer de Charleroi . La journée de travail  
 époque était de 10 heures . Alors l'ouvrier

tôt pour prendre un train arrivant avec déjà trois heures, <sup>3</sup>"HI/2 de trajet pour travailler faisant sa journée de 10 heures et retournant chez lui le soir ... Voilà un homme qui ne voyait pas ses enfants, ne les voyait qu'endormis, n'avait aucune vie sociale, tout so temps etait pris par l'usine ... Est-ce vraiment là une vie de civilisé ? Qu'est-ce que la journée de 8 heures si ce n'est précisément la possibilité de donner un peu d'air, de faire que la vie ne soit plus aussi lourde aussi terriblement brutale ?

On voit pourquoi nous considerons que cette loi de 8 heures est une chose nécessaire pour la civilisation même . Ce n'est là qu'un exemple de l'idee fondamentale de legislation du travail. Il ne faudrait pas beaucoup d'efforts pour passer en revue successivement toutes les lois protectrices du travail et montrer que c'en est là le but. Il s'agit d'empêcher la dégradation de la vie humaine

Sous ce rapport, prenons bien garde de ne pas nous laisser egarer par des mots . Il y a un mot dont on se sert , dont on s'est servi surtout , car aujourd'hui les esprits sont bien changés . C'est un mot dont on s'est servi pour empêcher les progrès de la legislation du travail , c'est la liberté . Les conceptions diverses de la liberté ont été l'origine de bien des difficultés . Ceux qui ont pensé que la liberté devait être nécessairement sous forme negative, devait exister pour la non-contrainte devait empêcher toute obligation légale . tous ceux là se sont egarés . Il serait facile de démontrer que la legislation du travail a précisément pour but de faire régner la liberté concrète la vraie liberté, celle qui permet aux hommes de faire ce qu'il veulent . Voilà ce qui est changé, et voilà le but de la legislation du travail en général, qui est en même temps le but de la législa-

vie . Voici un exemple : je viens d'un pays où  
 avons une organisation intéressante du recrutement  
 de la main d'oeuvre . Il y a en Belgique depuis  
 années des abonnements ouvriers sur les lignes  
 chemin de fer . Ceux ci étant extrêmement bon  
 permettent aux grandes industries de recruter leur  
 main d'oeuvre à la campagne . Nous avons ce  
 d'avoir un grand nombre d'ouvriers d'industrie  
 à la campagne . Cela a certains inconvénients,  
 aussi de grands avantages tout particulièrement  
 point de vue du chômage , au lieu de voir des  
 ouvrières entourer ainsi les bourgs industriels  
 ce que Karl Marx appelait " l'armée de réserve "  
 être soumis à des misères effroyables, cette dis-  
 de la classe ouvrière de la grande industrie a  
 effet de leur rendre la vie plus facile. Durant  
 occupation allemande , la vie était terrible sur  
 les villes et les bourgs industriels, les gens  
 persés dans les campagnes vivaient mieux . Mais  
 des inconvénients de ces trajets que font les ou-  
 c'est d'allonger leur journée de travail . Nous  
 retrouvons aujourd'hui certain cas , beaucoup mai-  
 nombreux il est vrai parce que les règlements n'e-  
 plus permis de venir de si grandes distances, d'e-  
 vriers travaillant hors de chez eux 14 heures peu-  
 être, davantage, faisant des journées de travail  
 extrêmement longues comme jadis . Jadis la journée  
 travail était de 12 heures de présence à l'usine,  
 avec les trajets cela faisait des journées de 14  
 heures qui rendait la vie impossible, extrêmement  
 ce n'était plus une vie d'homme. Nous avons la ré-  
 élève avec nos abonnements ouvriers . J'ai vu des  
 vriers des environs de Grammont qui venaient faire  
 journée de travail dans les charbonnages du pays  
 Charleroi. Or, Grammont est à 2 heures 1/2 de char-  
 de fer de Charleroi . La journée de travail à ce  
 époque était de 10 heures. Alors l'ouvrier se lev-

tôt pour prendre un train arrivant avec déjà trois heures, 3"HI/2 de trajet pour travailler faisant sa journée de 10 heures et retournant chez lui le soir ... Voilà un homme qui ne voyait pas ses enfants, ne les voyait qu'endormis, n'avait aucune vie sociale, tout so temps etait pris par l'usine ... Est-ce vraiment là une vie de civilisé ? Qu'est-ce que la journée de 8 heures si ce n'est précisément la possibilité de donner un peu d'air, de faire que la vie ne soit plus aussi lourde aussi terriblement brutale ?

On voit pourquoi nous considérons que cette loi de 8 heures est une chose nécessaire pour la civilisation même . Ce n'est là qu'un exemple de l'idée fondamentale de législation du travail. Il ne faudrait pas beaucoup d'efforts pour passer en revue successivement toutes les lois protectrices du travail et montrer que c'en est là le but. Il s'agit d'empêcher la dégradation de la vie humaine

Sous ce rapport, prenons bien garde de ne pas nous laisser égarer par des mots . Il y a un mot dont on se sert , dont on s'est servi surtout , car aujourd'hui les esprits sont bien changés . C'est un mot dont on s'est servi pour empêcher les progrès de la législation du travail , c'est la liberté . Les conceptions diverses de la liberté ont été l'origine de bien des difficultés . Ceux qui ont pensé que la liberté devait être nécessairement sous une forme négative, devait exister pour la non contrainte devait empêcher toute obligation légale . Tous ceux là se sont égarés . Il serait facile de démontrer que la législation du travail a précisément pour but de faire régner la liberté concrète la vraie liberté, celle qui permet aux hommes de faire ce qu'il veulent . Voilà ce qui est changé, et voilà le but de la législation du travail en général, qui est en même temps le but de la législa-

Liberté et  
législa-  
du tra-  
vail .

tion internationale du travail.

M. Mahain a parfaitement caractérisé qu'il y avait de nouveau dans l'esprit de la législation internationale du travail quand il a écrit : " Quel est donc la signification de cette écriture ? C'est à notre sens l'affirmation de la solidarité sociale au dedans des frontières, et au delà des frontières. Du jour où celui qui travaille est considéré par les gouvernements et les diplomates comme méritants une protection spéciale, du jour où on juge nécessaire dans ce but l'intervention de la loi, de ce jour naît dans les esprits l'idée que cette protection n'est pas seulement due aux citoyens nationaux, mais à tous ceux qui travaillent. Pour être effective et de fait, elle doit s'étendre aux Etats voisins et éloignés. La nationalité, la race, la couleur de la religion s'effacent devant l'accident, l'invalidité, la maladie, le chômage, la vieillesse, la misère. Dès lors les Etats conçoivent le devoir de se prêter un mutuel appui dans l'oeuvre de justice et d'humanité que réalise la loi ouvrière."

Cette conception existe aujourd'hui chez tous les Etats civilisés, c'est l'oeuvre de l'organisation internationale du travail de l'empêcher de périr par ce que c'est la réalisation d'une véritable société des Etats.

Pour bien saisir ce travail de la législation internationale du travail, il faudrait le prendre dans son entier. Il conviendrait d'abord d'étudier les traités bi-latéraux. Il y a des traités entre Etats dont le prototype est ce célèbre traité entre la France et l'Italie de 1904, traité qui a été ensuite modifié par un certain nombre d'autres traités et qui a été imité par un grand nombre d'Etats. Nous verrions ainsi en matière d'assurances, par exemple, un grand nombre de traités

Ce qu'il y a de nouveau dans la législation du travail.

tes réaliser l'égalité des traitements entre ouvriers nationaux et ouvriers étrangers : Egalité qui est loin d'être parfaite, mais égalité tout de même qui part d'un principe de législation internationale du travail. Comme faute de temps il nous est impossible d'entrer dans l'exégèse et dans le commentaire de ces nombreux traités, nous concentrerons tout l'effort de ces quelques leçons à vous faire bien comprendre les conventions collectives du travail qui sont faites à Genève. Nous parlerons certainement des 2 premières, celles qui n'ont pas été faites à Genève, les conférences de Berne de 1906 qui ont été le commencement de la législation internationale du travail. Ceci présente une idée générale de la question. Après avoir fait l'histoire de l'origine nous déterminerons le caractère de l'organisation permanente du travail, après quoi nous prendrons le mécanisme des conventions, et nous les examinerons. Il y en a 20. C'est un défile un peu particulier, mais vraiment intéressant, et cela n'a jamais été fait. Tous ceux qui ont parlé de l'organisation permanente du travail se sont tenus à des questions d'organisation, et à des principes généraux. Nous voulons donner un quelque chose de plus complet, de plus concret, de plus positif, en présentant le tableau complet de la législation internationale du travail dans son état présent.

### Historique de la législation Internationale du travail.

Il n'y aurait pas de plus grande erreur que celle de croire que l'organisation internationale du travail doit être attribuée à la guerre. Sans doute elle a été fondée par le traité de Versailles en 1919, mais il est hors de doute que déjà à cette époque elle vivait dans les faits, et qu'elle devait se réaliser comme elle s'est réalisée, même si la guerre n'avait pas existé. Son origine est beaucoup plus

lointaine , et cela a été tout simplement une question de habileté politique de la part des fondateurs de la société des Nations, d'avoir mis cette organisation internationale du travail dans le giron de la société des Nations . pour vous bien comprendre cette origine je suis obligé de remonter un peu haut . Nous avons cité les noms de Robert Owen et de Daniel Legrand comme les premiers au début du XIXème siècle avec l'idée d'une entente internationale sur la réglementation du travail . Ce sont les précurseurs . Plus récemment de M. Raymond WEISS, le fils de mon collègue André WEISS est paru en 1928 sur la personne de Daniel Legrand . Il montre que l'idée de l'internationalisation de la législation du travail n'est pas seulement dominée chez Daniel Legrand par la crainte de concurrence étrangère . Daniel Legrand est un homme religieux , et c'était l'idée profonde de la solidarité internationale et du progrès moral et social qui l'animait tout d'abord .

C'était là les précurseurs, . Après l'idée ne meurt pas mais reste en sommeil pendant longtemps, puis vient une période de vœux . Depuis 1855 jusqu'à 1889, nous voyons des associations d'ouvriers, des académies de médecine, des Congrès de Sciences Sociales émettre des vœux pour voir se former des ententes internationales en matière de législation du travail . Il faut attendre jusqu'en 1876 pour voir dans les discours du Président du Conseil National Suisse, le Comte Frey un vœu consistant à demander que des démarches diplomatiques soient faites . Le Conseil fédéral donne suite à cette suggestion en demandant les divers Etats Industriels de cette époque pour leur demander s'ils sont disposés à entrer en négociation à propos d'une entente en matière de législation du travail . En 1881 , les Etats ont répondu d'une façon tout à fait négative et

Les précurseurs Robert Owen et Daniel Legrand

l'initiative du Gouvernement Suisse

rageante. En 1887 un catholique et un socialiste, M.M. Curtin et Favon présentent au Conseil Fédéral une motion demandant que ce projet soit repris. Le Conseil Fédéral en 1888 accepte et renouvelle ses démarches. Cette fois l'invitation suisse est acceptée au moins par les grands états industriels : France, Angleterre, Belgique, Pays-Bas. L'Allemagne se réserve encore. Finalement le Conseil Fédéral envoie une convocation pour une Conférence à Berne, le lundi 5 Mai 1890. Un coup de théâtre s'est alors produit. La convocation était lancée, et acceptée, quand Guillaume II monte sur le trône.

Le 5 Février 1890, Guillaume II reprend sans avertir, sans aucune précaution diplomatique, sans observer les moindres règles de la courtoisie internationale, cette idée à son compte, et dans deux rescrits du 5 Février, proclame son intention de faire promouvoir la législation internationale du travail, et convoque à Berlin une Conférence du Travail. Chose remarquable, cette Conférence coïncide avec le départ de Bismarck. Bismarck quitte le pouvoir et c'est le ministre du commerce, le Baron de Berlepsch qui a présidé cette conférence. On a dit que Bismarck avait été opposé à cette Conférence, mais ce n'est pas là la seule raison de son départ... Le Conseil Fédéral Suisse, écoutant la voix de la prudence et de la sagesse n'a pas fait de difficulté à laisser tomber sa propre conférence et à accepter d'aller à Berlin.

La Conférence de Berlin s'est réunie le 15 Mars 1890. Elle comprenait des délégués de 12 Etats : Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, France, Grande Bretagne, Italie, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, Suède et Norvège ( qui ne faisaient qu'un au point de vue diplomatique) et la Suisse. Les déléga-

tions n'étaient pas composées seulement de  
 mates, mais d'hommes d'Etat. La France ét  
 présentée par Jules Simon, et il y avait u  
 gué ouvrier dans sa délégation. L'Angleter  
 était représentée par Sir John Gorst, Chan  
 de l'Echiquier, et par un industriel avanc  
 David Dale. La Belgique était représenté  
 Victor Jacobs, chef du parti catholique à  
 La Conférence n'aboutit qu'à des vœux. D  
 avait un programme d'ailleurs, extrêmement  
 Elle s'est occupée de l'élévation à 14 an  
 l'admission des enfants aux travaux souterr  
 des mines, de la limitation du travail part  
 rement insalubre dans les mines, de l'inter  
 du travail souterrain aux femmes, du repos  
 madaire, du travail des enfants, des jeun  
 vriers, des femmes, et puis un certain nom  
 tres objets, mais elle n'aboutit qu'à des  
 Les propositions de la Conférence de Berlin  
 mencent toujours par "Il serait désirable q  
 Sans doute on ne peut pas dire que cette Co  
 frence fut un geste inutile; mais il n'en es  
 sorti la moindre chose, si ce n'est d'attir  
 l'attention sur les possibilités d'une ente  
 internationale.

Les congrès  
 de Zurich et  
 de Bruxelles  
 en 1897.

En 1897, deux congrès particuliers  
 personnes privées se réunirent, l'un à Zuri  
 comprenant particulièrement des délégués d'  
 tions ouvrières. C'est là que, pour la premi  
 fois, s'est faite la conjonction entre la S  
 Démocratie et la Démocratie chrétienne. Pui  
 autre Congrès à Bruxelles, dont M. Mahaim e  
 le secrétaire général, qui eut le privilèg  
 réunir pour la première fois les représenta  
 les plus éminents de la science allemande et  
 la science française. C'était un Congrès sc  
 tifique qui s'interdisait de voter, ne pren  
 aucune résolution pratique, aucune décision,  
 mais où les discussions les plus animées ont

par faire réunir les partisans de la Législation du Travail. Ceux-ci, après le Congrès, se sont réunis pour donner une suite à ce Congrès. Au bout de trois mois de discussions, on arriva à constituer un Comité provisoire pour la fondation d'une association internationale, et celle-ci a été fondée à Paris, en 1900, à un Congrès présidé par le regretté Doyen Paul Cauwès et par mon très regretté collègue Raoul Jay, Professeur à la Faculté de Droit de Paris. C'est dans ce Congrès que sur le rapport de M. Mahaim, on a fondé "l'Association Internationale pour la protection légale des travailleurs" dans une séance présidée par M. Millerand, ministre du commerce. Cette association a pris siège à Bâle, où elle a fondé, l'année suivante, en 1901, un Office International du Travail qui a eu tout de suite les sympathies des gouvernements. Il a reçu des subventions considérables qui lui ont permis de faire un travail administratif sérieux. C'est cette Association qui, reprenant par l'initiative privée le programme de la Conférence de Berlin, s'est mise à travailler à la réalisation de la législation internationale du Travail. Elle a réussi grâce à une série de circonstances, et plus particulièrement grâce à un travail sérieux de préparation. Les propositions étaient étudiées par toutes les sections nationales qui ont fini par être au nombre de 14, où se rencontraient à la fois des gens ayant des responsabilités administratives, des patrons et des ouvriers, et où l'on discutait au point de vue national et international la possibilité d'aboutir. Elle a réussi aussi à cause de la sagesse et de la prudence de ses délibérations. On a choisi tout d'abord les questions qui, croyait-on, présentaient la moindre résistance. Une question d'hygiène industrielle d'abord.

Les législations ont des dispositions prévoyant la réglementation des industries dan-

gereuses . On avait à l'Association déjà mis avant la question du saturnisme et l'interdiction de la céruse, mais on a trouvé que c'était une question qui n'était pas suffisamment mûre et pouvait donner lieu à des résistances . Par contre, on s'est arrêté à la question de l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc, particulièrement dans l'industrie des allumettes . La manipulation du phosphore occasionne une maladie épouvantable, une nécrose qui commence à la bouche et la mâchoire, et entame tout le tème osseux . C'est un vrai supplice, et que que soient les précautions et les réglementations, on n'a jamais réussi à éviter cette maladie . Or, dans le commerce était répandu un succédané magnifique du phosphore blanc, l'allumette phosphorique, ou allumette suédoise . Il voit que le problème était tout prêt pour la législation .

Le deuxième point que l'on voulait aborder était le travail de nuit des femmes . La législation était encore assez uniforme à propos de l'admission des enfants, mais il n'en était pas de même pour le travail de nuit des femmes . Voilà une réforme que l'on considérait à la fois réalisable et pratique, et justifiée à coup sûr au point de vue de la santé et de l'avenir de la race . On pensait aboutir rapidement .

Nous sommes en 1901, et en 1905, le Conseil Fédéral suisse convoque une conférence d'experts pour étudier la possibilité de faire une convention sur ces deux points . Entre temps, dès le mois de Décembre 1904, la France et l'Italie avaient signé le premier traité de travail bi-latéral .

Ce traité avait été négocié par M. Fontaine et M. Luzatti . Il est extrêmement étendu et préhensif et a servi d'exemple à un grand nombre de traités bi-latéraux . C'était un traité intéressant parce que, touchant à un certain nombre de points, pour lesquels les deux états contractants organisaient la réciprocité de traitement .

Le traité  
Franco-italien  
du travail  
de 1904.

de leurs nationaux respectifs sur leur territoire, et il contenait des sanctions. Ce traité a été suivi immédiatement d'un certain nombre d'accords du même genre, notamment en matières d'assurances sociales.

La Conférence des Experts de 1905 à Berne comprenait un certain nombre de directeurs du travail des grands états industriels, et aboutit à des bases de conventions. Nous n'avons pas affaire à de véritables plénipotentiaires, on ne signe que des bases de conventions, par conséquent, il n'y a pas encore de traité, pas de convention. Mais on détermine les stipulations qui devront être incorporées dans un véritable traité politique. Celui-ci fut signé l'année suivante en de 1906. 1906 à Berne, par les mêmes experts, cette fois-ci investis d'un mandat de leur gouvernement, et action par des diplomates, et des ministres accrédités. emploi La France était représentée par l'Ambassadeur sphère Revoil, et l'Allemagne par M. de Bülow, le frère dans du futur chancelier. On signa les deux traités. ricanes Cela ne se fit pas facilement, et il fallut es recourir à des modalités bien curieuses. A ttes. propos de la convention sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes, un certain nombre d'états qui faisaient partie de la Conférence de 1905 ne voulaient pas se lier définitivement. La Belgique, où l'exportation des allumettes avait une importance assez considérable, ne voulait pas signer que si le Japon et la Suède y adhéraient. Or la Suède avait déclaré qu'elle n'adhérerait pas, et le Japon n'était pas invité à la Convention. La Convention n'avait d'abord recueilli que six adhésions : Allemagne, Pays-Bas, Suisse, qui avaient déjà dans leur législation cette interdiction, la France, qui depuis longtemps n'employait plus de phosphore blanc, et le Luxembourg qui n'avait point de fabrique d'allumettes, et l'Italie qui seule des adhérents avait une exportation assez importante. L'Autriche-Hongrie, la Grande Bretagne, la Belgique, la

Suède et la Norvège n'avaient pas voulu se lier elles subordonnaient leur adhésion à celle du Japon. Le Japon, pressenti, avait refusé d'adhérer au traité. On considérait donc cette convention toute mince et inutile, comme un échec, mais les événements ont montré son importance et sa signification. Quelques cas de nécrose phosphorique s'étant produits en Angleterre, des fabrications ayant adopté un outillage perfectionné permettant d'éviter l'emploi du phosphore, le gouvernement britannique s'est décidé pour l'interdiction qui fut décrétée par un acte du Parlement du 21 Décembre 1908. L'Autriche suivit bientôt par une loi du 13 Juillet 1909, puis l'Espagne le 29 Octobre 1909, puis la plus décisive adhésion fut celle des Indes Néerlandaises le 7 Mars 1910, qui ferma le principal marché d'exportation pour les allumettes phosphoriques. Une des principales objections faites à l'adoption de cette convention était une objection technique, on prétendait que seules les allumettes phosphoriques pouvaient être vendues dans les pays tropicaux, et que les allumettes suédoises s'altéraient dans les pays de grande chaleur et de grande humidité. Dès que l'on vit en Belgique et en Suède que l'exportation des Indes Néerlandaises était fermée, il n'y eut plus d'obstacle. En Suède, malgré que les allumettes suédoises aient conquis le monde entier, on continuait à fabriquer des allumettes phosphoriques, mais la législation en interdisait l'emploi et la vente en Suède. L'exportation d'Extrême-Orient étant fermée, le Suède elle-même a maintenant intérêt à interdire l'emploi du phosphore blanc.

Voici donc une convention qui paraissait presque inutile puisque les engagements des Etats n'étaient pas importants, et cependant quand nous le retrouverons sous forme de la recommandation de la Conférence de Washington, ce

sera une de celles qui vont avoir le plus grand nombre de ratifications .

Interdiction du travail de nuit des femmes. La 2ème convention fut adoptée par 12 états : Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, France, Grande Bretagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse, Norvège. Tous, sauf la Belgique, avaient déjà consacré ce principe de l'interdiction du travail de nuit par les femmes dans leur législation. En Belgique, la question était extrêmement importante. Il y avait opposition de la part des industriels, particulièrement de Verviers où 1200 femmes étaient employées la nuit au travail du peignage de la laine. Par une manœuvre extrêmement habile, le Gouvernement Belge avait nommé parmi les experts de la Conférence de 1905, les deux plus grands industriels de Verviers. Mais il s'est produit ce fait que ces deux industriels arrivant à Berne se sont trouvés devant la conscience internationale. Il y avait aussi un expert français qui était un grand industriel, M. Waddington. On leur faisait remarquer que ce travail de nuit est déplorable pour la santé des femmes et peu intéressant pour l'industrie elle-même, car le rendement en est très faible, et ils n'ont pas osé persister dans leur résistance absolue, et ont fini par signer à condition qu'on leur accorde un délai de 10 années. Les raisons techniques ne manquaient pas, on invoquait la situation de la ville de Verviers, ensermée entre des collines ne permettant pas la construction de nouvelles fabriques. C'était une objection péremptoire aux yeux de certaines personnes, et en regard de cela, les contre-maîtres avouaient que le rendement de ce travail était très inférieur, et qu'il n'y aurait pas un très grand inconvénient à supprimer ce travail des femmes, et à le remplacer par un moins grand nombre d'hommes pouvant supporter cette fatigue. Il y avait des femmes qui préféraient ne pas suivre le

roulement et travailler toujours de nuit, et travail durait 10 heures, pour pouvoir faire ménage pendant le jour, pouvoir surveiller les enfants, préparer les repas du mari ... Cela signifie que ces femmes ne dormaient jamais, à peine deux ou trois heures par ci par là dans la journée. La Convention fut ratifiée rapidement. point de vue diplomatique, c'était des conventions ouvertes, c'est-à-dire que le protocole de ratification ne fermait pas, les adhésions pouvaient continuer.

A propos des ratifications, signalons un mouvement assez intéressant qui a failli compromettre la ratification en Suède, et l'a compromise en Allemagne. C'est un mouvement féministe. Ce que nous demandions l'interdiction du travail de nuit des femmes, c'était évidemment dans un but d'hygiène, et dans une mesure nationale pour l'avantage de la race. Certains féministes ont vu là atteinte à l'égalité des sexes : En Suède, au Parlement, la Convention fut rejetée sans discussion à la première Chambre, et à la deuxième Chambre également par 43 voix contre une cinquantaine. La fédération des ouvrières de Suède avait plaidé que c'était encore une machination des hommes faite pour enlever du travail aux femmes. On invoquait naturellement que la femme était seulement l'égal de l'homme, mais qu'elle lui était supérieure et qu'on ne devait pas faire à elle une législation spéciale. Nous retrouvons cette opposition dans un certain nombre de conventions à Genève. Cependant en 1909, le Gouvernement suédois est parvenu à vaincre la résistance, et la convention fut ratifiée.

L'Association continuait son travail, en 1913 préparait de nouvelles conventions, l'une sur l'interdiction du travail de nuit des jeunes gens, notamment dans la métallurgie, l'autre sur la limitation, à 10 heures, du travail des femmes.

On pensait que cette mesure ne rencontrerait pas de résistance, mais on n'osait pas encore demander la limitation du travail des hommes. Deux projets avaient été préparés par la Conférence des Experts, des non-diplomates, projets qui étaient les bases des Conventions, quand la guerre est survenue, qui interrompit tous ces travaux.

Déjà en Octobre ou Décembre 1914, une motion est faite par l'American Federation of Labour. Les américains ne connaissaient pas ce qui avait été fait en matière de législation internationale du Travail, mais cependant ils déclarent qu'il faut que dans le futur Traité de Paix, il y ait des clauses ouvrières. Ils déclaraient que si l'on voulait la paix entre les peuples, il fallait établir la paix entre le capital et le travail. Jusqu'alors les Etats-Unis n'avaient pris part à aucune des conférences de Berne; les Américains ne pouvaient pas signer un traité de travail parce que la législation du travail n'est pas de la compétence de l'organe central, mais est de la compétence des Etats particuliers.

Au mois de Juillet 1916, une conférence d'ouvriers interalliés se tint à Leeds en Angleterre, où l'on demande positivement qu'il y ait dans le traité de Paix des clauses ouvrières réalisant la protection internationale de l'ouvrier.

Ce voeu est répété à Berne en 1917, par une Conférence comprenant des ouvriers des puissances centrales avec des neutres où l'on demande d'une façon précise que l'Office de l'Association établi à Bâle serve de centre et d'organe administratif permanent. Ensuite nous arrivons aux discours de M. Lloyd Georges. Celui-ci, à plusieurs reprises, parlant de la classe ouvrière anglaise, a déclaré que le traité n'oublierait pas les services rendus par la classe ouvrière, services qui avaient rendu la vic-

motions  
caines  
but de  
erre.

confe-  
ouvriè-  
1916  
1917

Promes-  
Lloyd

teire possible, et qu'on accorderait aux ouvriers les réformes les plus substantielles où ils mandaient depuis si longtemps. Dans un autre discours en septembre 1918, M. Lloyd Georges fait directement allusion à la journée de 8 heures :

Le projet  
Godard.

Au Parlement français, le 3 Octobre 1918, M. Justin Godard, qui avait été ministre de l'Hygiène et allait devenir Ministre du Travail, député du Rhône, membre actif de la Commission française pour la protection légale des travailleurs, propose à la Chambre des Députés de charger sa Commission du travail de rediger un rapport sur une législation internationale du travail, dont les principes pourraient être insérés dans le Traité de Paix. Le rapport rédigé d'abord approuvé par la section française de l'Association internationale présidée par M. Millerand le 23 Novembre 1918. Déposé trois jours après à la Chambre, il fut transmis immédiatement par le Gouvernement à la Commission dite des Traités internationaux du travail qui le 18 Décembre, le prit pour base du projet de gouvernement français. A la veille de l'ouverture de la Conférence de la Paix, le 10 Janvier 1919, le texte de M. Justin Godard reçut encore l'approbation de l'"Association Française pour la Société des Nations", et quelques semaines avant l'ouverture de la Conférence de la Paix il est peut-être intéressant de noter que le 23 Décembre 1918, une délégation de la C.G.T. française, conduite par M. Léon Jouhaux auprès de M. Clémenceau, Président du Conseil, est venue lui demander de désigner des délégués ouvriers à la Conférence de la Paix. Cette demande fut reçue, sinon une promesse formelle, au moins l'assurance d'un examen bienveillant.

C'est donc sans surprise que le 15 Janvier 1919, le lendemain du jour de sa con-

férence  
paix et  
mission  
législa-  
internat-  
e du  
il.

cation, la Conférence de la Paix nomme une Commis-  
sion intitulée "Commission de Législation Inter-  
nationale du Travail" qui a pour mission d'étudier  
les conditions du Travail et de créer une Insti-  
tution permanente pour cela, rattachée à la  
Société des Nations. Cette Commission fut nom-  
mée le 25 Janvier, elle était composée de 15  
membres; 10 étaient réservés à raison de 2 par  
Etats, aux principales puissances alliées : Etats-  
Unis, France, Grande Bretagne, Italie, Japon,  
et il restait 5 mandats à se répartir entre 17  
pays qu'on appelait les pays à intérêts limités.  
Le Ministre Belge des Affaires Etrangères qui  
était alors délégué de la Belgique, M. Paul  
Hymans, protesta contre cet appétit exagéré des  
grandes puissances alliées et associées. Il  
reçut de M. Clemenceau une réponse brutale,  
Clemenceau lui dit : " Les 5 puissances alliées  
et associées représentent 12 Millions de baïon-  
nettes !" M. Hymans lui répliqua : "Qu'est-ce  
que les baïonnettes ont à faire dans la ques-  
tion du travail ?" Et alors, il s'est passé quel-  
que chose de très honorable pour la Belgique,  
dans ces 5 petits mandats qui avaient été lais-  
sés aux 17 puissances à intérêts limités, la  
Belgique en a reçu deux. Cette petite puissance  
a été considérée là comme une grande puissance..  
Les 3 autres étaient la Pologne, la Tchéco-  
Slovaquie, et Cuba. Cette commission de 15  
membres a travaillé très sérieusement jusqu'à  
la fin de Mars et a abouti à deux actes diplo-  
matiques.

tie 13. Le 1er est un Statut organique de  
aité "l'Organisation Permanente du Travail" que l'on  
ersailles. demandait, et le 2ème est ce qu'on a appelé  
un peu pompeusement la Charte du Travail. Ces  
deux Actes ont été confondus dans la partie 13  
du Traité de Versailles. Il ne s'agit pas d'une  
section du Pacté de la S.D.N., mais d'une partie

spéciale du Traité de Paix . C'est le préambule de cette partie qui nous indique le but et la nature de l'Organisation . Il a une grande importance . Ce n'est pas une chose normale que de voir dans un Traité de Paix figurer une partie que l'on pourrait appeler technique, n'ayant aucun rapport avec les conclusions de la Paix, mais ce n'est pas non plus une chose normale de voir s'ouvrir un Traité de Paix par la constitution d'une S D N . La partie 13 se rattache directement à la S D N, notamment dans cette idée qu'il faut que la Paix universelle soit soutenue et complétée par une paix sociale , "attendu, ce préambule, que s'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère, et les privations et qui engendrent un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer les conditions, notamment en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, 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, l'affirmation du principe de la liberté des Syndicats, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique, et autres mesures analogues."

Avec ces derniers mots, tous les juristes voient tout de suite qu'il ne s'agit pas d'une énumération limitative, et on en tirera argument plus tard ...

"Attendu que la non adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réel"

"ment 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 et durable, ont convenu ce qui suit ..."

Voilà l'exposé des motifs qui nous donnent en même temps le programme et le but de l'Organisation Permanente Internationale du Travail. Suivent les articles 186 à 426 sur l'organisation même, puis l'art. 427 sur les principes qui doivent guider cette Organisation, principes qui sont appelés la "Charte du Travail". Ils ont été un peu modifiés à la Conférence même à la demande de Sir Robert Borden du Canada et ont été ainsi rédigés : "Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le bien-être physique moral et intellectuel des travailleurs est d'une importance capitale ... elles reconnaissent que les différences de climats, de mœurs, d'usage, d'opportunité économique et de tradition industrielle, rendent difficile à atteindre d'une manière immédiate l'uniformité absolue des conditions du travail, persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail, que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver le permettraient. Parmi ces méthodes et ces principes, les suivants paraissent être aux Hautes Parties Contractantes d'une importance particulière et urgente :

9° prin-  
cipes fon-  
damentaux de  
la législa-  
tion  
internationale

"1° le principe ci-dessus énonce que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce.

"2° Droit d'association en vue de tout  
"objet non contraire aux lois aussi bien pour les  
"salariés que pour les employeurs .

"3° Le paiement aux travailleurs d'un  
"salaire leur assurant un niveau de vie conve-  
"nable .

"4° L'adoption de la journée de 8 heu-  
"res ou de la semaine de 48 heures comme but à  
"atteindre partout où il n'a pas encore été at-  
"teint .

"5° L'adoption d'un repos hebdomadaire  
"de 24 heures au minimum qui devrait comprendre  
"le dimanche toutes les fois que ce sera possi-  
"ble .

"6° la suppression du travail des en-  
"fants et l'obligation d'apporter au travail des  
"jeunes gens des deux sexes les limitations né-  
"cessaires pour leur permettre de continuer leur  
"éducation et d'assurer leur développement phy-  
"sique .

"7° le principe d'un salaire égal sans  
"distinction de sexes pour un travail égal.

"8° Les règles édictées dans chaque  
"pays au sujet des conditions du travail devront  
"assurer un traitement économique équitable à  
"tous les travailleurs, résidant dans le pays.

"9° Chaque Etat devra organiser un ser-  
"vice d'inspection qui comprendra des femmes  
"afin d'assurer l'application des lois et règle-  
"ments pour la protection des travailleurs . "

Voilà les 9 principes qui forment le  
programme général de la politique internationale  
de législation du travail .

"Sans proclamer que ces principes et  
"ces méthodes sont ou complets ou définitifs,  
"les Hautes Parties Contractantes sont d'avis  
"qu'ils sont propres à guider la politique de la  
"S. D. N., et que s'ils sont adoptés par les com-  
"munautés industrielles qui sont membres de la  
"S. D. N., et s'ils sont maintenus intacts dans

"la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, "ils répandront des bienfaits permanents sur les "salariés du monde".

Les travaux de la Commission de la Législation Internationale du Travail de la Conférence de la Paix, n'ont pas été des travaux simples et faciles. Il y avait quelque chose d'extraordinaire déjà dans la composition de cette commission. Les principales puissances alliées et associées s'étaient réservé 10 sièges. Parmi ces 10 sièges, les Etats-Unis en avaient 2. Or, les Etats-Unis n'avaient fait partie d'aucune des précédentes Conférences du Travail, la législation du travail n'étant pas de la compétence de l'Etat Fédératif, mais des Etats particuliers. On se demandait si la présence des Etats Unis dans cette commission n'allait pas avoir une importance considérable au point de vue de l'universalité de la Législation du Travail. Cette impression a été confirmée par un fait relativement rare dans les coutumes internationales, qui s'est produit à la première séance. Tout le monde s'attendait à ce que ce fût un Français qui présidât cette Commission comme c'est l'habitude dans les réunions diplomatiques d'offrir la présidence à un membre du pays dans lequel on se trouve. M. Colliard en ouvrant la première séance, nous a proposé de donner la présidence à M. Samuel Gompers, Délégué des Etats-Unis, Président de l'American Federation of Labour, électeur de M. le Prés. Wilson. Nous n'avons rien pu faire d'autre que d'acquiescer, et nous nous attendions tous à ce que l'intérêt que les Etats-Unis portaient à cette Commission produise un heureux résultat. Aussi, au sein de la Commission, a-t-on fait tout ce qui était possible pour rendre facile l'adhésion des Etats-Unis. Ce furent des négociations interminables, parce que tout le temps on voulait respecter autant que possible la cons-

titution des Etats-Unis et arriver à permettre au Prés. Wilson de signer des traités de travail. Cela n'a pas réussi, nous avons été obligés de faire un certain nombre de dispositions dans l'organisation même du travail, de façon à laisser une porte ouverte aux Etats-Unis, mais cela n'a servi à rien et cette porte est toujours restée ouverte... les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le traité de Versailles ni jamais signé un traité de travail, sont restés en dehors de l'Organisation et de la Législation Internationale du Travail. Cette attitude des Etats-Unis a été une gêne pour tous les travaux de la Commission de Paris.

#### L'Organisation Permanente du Travail.

La partie XIII  
du Traité  
de  
Versailles.

Les textes qui donnent les Statuts de l'Organisation font partie du Traité de Versailles du 28 Juin 1919, et forment la Partie XIII avec les articles 387 à 427.

La partie correspondante du Traité de Saint-Germain du 10 Septembre 1919 avec l'Autriche est aussi la partie XIII. Egalement dans le Traité de Trianon avec la Hongrie de Juin 1920; enfin du Traité de Neuilly avec la Bulgarie, 27 Novembre 1919, sous le nom de partie XII. Elle avait été incluse également dans le Traité de Sèvres avec la Turquie, mais ce Traité n'ayant pas été ratifié, le Traité de Lausanne de 1923 avec la Turquie ne contient pas de partie correspondante. Quand nous citerons ce texte, nous dirons toujours la Partie XIII du Traité de Versailles.

Etats faisant  
partie de  
M.O.P.I.T.

Quels sont les Etats qui font partie de l'Organisation Permanente Internationale du Travail? C'est l'article 387 qui va nous le dire: "Il est fondé une Organisation Permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule". (Ceci a un

importance juridique intéressante . Si on discute sur la compétence et les attributions de l'organisation, on les voit précisées par ces mots). Ce programme est extrêmement compréhensif; c'est ce qui explique que la Cour Permanente de Justice de La Haye ait pris texte de cette disposition pour reconnaître une compétence assez étendue à l'Organisation . Le paragraphe 2 de cet article 387 porte : "Les Membres originaires de la S D N seront membres originaires de cette organisation". Ce texte n'avait pas été conçu de la même manière à la Commission . Le texte primitif portait que : "Ne font partie de l'Organisation que les membres de la S D N et les Membres de la S D N feront nécessairement partie de l'Organisation". A la conférence plénière, Sir Robert Borden, Délégué du Canada, a demandé une modification dans la rédaction, et le Comité de Rédaction a formulé l'article comme nous venons de le citer . Il n'y a donc pas de doute que les Membres de la S D N font partie de l'Organisation, mais l'inverse n'est pas dit . On ne dit pas si l'Organisation peut avoir des Membres qui ne soient pas Membres de la S D N . Dans la pratique, on a eu tous les cas .

Tout d'abord, le Salvator a voulu ne pas être considéré comme membre de l'Organisation, tout en étant membre de la S D N. Son argumentation était fondée sur ce qu'il n'avait été invité qu'à signer le Pacte de la S D N , c'est-à-dire la Partie I du Traité de Versailles, et qu'on lui demandait de se lier pour la Partie XIII. La raison matérielle qui lui faisait soutenir cette thèse était qu'il fallait payer la cotisation de membre de l'Organisation . Cette question est arrivée devant la 3ème Assemblée de la S D N en 1922, et l'Assemblée a tranché dans le sens

contraire à la thèse du Salvador. En effet, le texte est formel "la qualité de Membre de la S D N entraînera celle de membre de l'Organisation". D'ailleurs le Salvador avait tort de prétendre qu'en n'ayant ratifié que la Partie I du Traité de Versailles, il ne pouvait être lié pour la Partie XI car il y a dans le Pacte de la S D N, l'art. 23 dans lequel nous lisons : "Les membres s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leur propre territoire, ainsi que dans tous les pays sur lesquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et dans ce but, d'établir et d'entretenir les Organisations Internationales nécessaires". Le Salvador s'est incliné et il paie aujourd'hui sa cotisation.

Deuxième cas : l'Argentine. Après s'être retirée en 1920 de l'Assemblée de la S D N, l'Argentine a continué à envoyer des Délégués à la Conférence du Travail et plus tard à se faire représenter au Conseil d'Administration du B I T. L'Argentine n'avait pas à ce moment donné sa démission formelle de la S D N et elle se contentait de ne pas assister aux Assemblées. Elle s'était retirée parce qu'on n'avait pas admis une proposition qui consistait à prévenir un peu les événements et à admettre l'Allemagne à la S D N. Nous avons accepté les délégués de l'Argentine et nous les acceptons encore, quoique on puisse se demander si l'Argentine fait encore partie de la S D N.

Même cas pour le Brésil et l'Espagne. L'Espagne n'est pas réellement sortie de la S D N elle a donné sa démission, mais avant le délai de deux ans pour que cette démission soit effective elle est rentrée dans la S D N. Pendant tout ce temps les Délégués de l'Espagne sont restés et ont pris part active aux conférences du Travail.

Le Brésil a fait la même chose et le délai de sa démission est aujourd'hui expiré. Il voulait payer sa cotisation et M. Albert Thomas avait en poche le chèque du Gouvernement du Brésil, mais la S D N a fait opposition à ce que ce chèque fut touché. C'est la S D N qui n'admet pas qu'un membre démissionnaire continue à faire partie de l'Organisation Permanente du Travail. En fait, on ne sait pas ce qui va arriver, à la prochaine conférence, la question va être discutée.

Nous trouvons aussi le cas de Membre admis à l'Organisation quoique ne faisant pas partie de la S D N avec l'Allemagne et l'Autriche. Mais en fait elles ont été admises par un vote formel de la première Conférence du Travail, celle de Washington, et elles ont été admises sur l'invitation et même l'ordre du Conseil Suprême. Des négociations avaient eu lieu dès le mois de Juin avant la signature du Traité de Paix. Le Conseil Suprême avait promis à l'Allemagne qu'elle entretrait dans l'Organisation. C'est à l'appui de cette promesse et d'un échange de correspondance qui a suivi que, en Septembre 1919, le Conseil Suprême écrivait à l'Allemagne qu'il dépendrait de la Conférence Internationale de Washington de l'admettre ou non. On avait décidé de ne l'admettre qu'à la fin de la Conférence. Or, la Conférence a admis l'Allemagne dans une des premières séances sans difficulté, presque à l'unanimité, il y a eu une ou deux voix contre et une abstention. Mais les délégués allemands n'ayant pu trouver place sur un bateau ne sont pas parvenus à Washington et n'ont pas pu assister aux séances. Mais il est hors de doute que le Conseil Suprême avait pris la responsabilité d'inviter la Conférence du Travail à donner ce vote. Cette circonstance a été décisive, et on doit considérer ces promesses

comme une des conditions de la paix . La situation n'était pas la même pour d'autres Etats .

A Washington, la Finlande qui n'était pas encore membre de la S D N, a envoyé des délégués qui ont été admis à voter, mais la Conférence a déclaré qu'elle ne voulait pas les admettre comme membres de l'Organisation Permanente du Travail.

Depuis lors, d'autres Etats ont essayé d'entrer dans l'Organisation sans faire partie de la S D N. Nous n'avons jamais eu de demande formelle, mais il y a eu des commencements de négociations avec le Mexique, et dans les deux dernières conférences on a pu voir des délégués de la Turquie venir s'asseoir pendant une séance ou deux parmi les membres de la Conférence comme observateurs .

La question juridique est donc très claire, et cependant, elle est encore discutée . Trois opinions se sont fait jour :

1° On déclare qu'étant donnée l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche par la Conférence, celle-ci peut à l'avenir admettre d'autres membres dans les mêmes conditions . M. Mahaim ne pense pas de cette manière ; il est d'avis que l'intention des rédacteurs de la Partie XIII (art. 387, § 2) a été de lier d'une façon indissoluble la qualité de membre de la S D N avec celle de membre de l'Organisation. Le seul mode d'admission connu dans le Traité de Versailles est de faire partie de la S D N . Ensuite, si on voulait déterminer un nouveau mode d'admission, il aurait fallu déterminer la majorité nécessaire pour admettre un nouveau membre . Toutes les décisions importantes de la Conférence sont prises à la majorité des deux tiers . Rien n'a été dit à ce sujet . En outre, la situation du Membre qui ne serait pas membre de la S D N serait singulièrement privilégiée . On sait que les projets de

Conventions sont soumis à des sanctions . Les art. 409 à 420 contiennent une série de sanctions qui ont pour effet de faire mouvoir certains organismes de la S D N . Un membre qui ne ferait pas partie de la S D N serait par le fait même soustrait à une partie des sanctions . Doit-on conclure de là que la qualité de membre de la S.D.N est nécessaire pour faire partie de l'Organisation ? M. Mahaim se déclare le premier à reconnaître l'inconvénient de cette solution au point de vue théorique et général . Au point de vue de l'Organisation, tout le monde a intérêt à ce que la Législation Internationale du Travail soit aussi étendue que possible , soit universelle . Telle a été la raison pour laquelle à Paris dès 1919, on a demandé l'adhésion de l'Allemagne parce qu'il ne faut pas que des pays restent en dehors de ce droit nouveau en faveur des travailleurs . Aussi il est possible que l'on se rallie à une opinion qui n'est cependant pas juridique .

ation  
O.P.d.T.

#### Caractéristiques essentielles .

la  
N .

L'Organisation Permanente du Travail fait partie de la S D N , donc elle participe de la nature de la S D N ; c'est une sorte d'alliance d'Etat basé sur des conventions . C'est la Partie XIII du Traité, c'est le Pacte de la S D N qui lui donne vie . Une abolition dans les conventions de la S D N aurait pour effet d'entraîner l'abolition de l'Organisation . Mais étant donné les précédents de l'Organisation, il est bien certain qu'elle fait partie du patrimoine de solidarité internationale des Etats, et si par malheur il arrivait que la S D N vint à disparaître, il n'y a pas de doute que l'Organisation renaîtrait d'une façon ou d'une autre comme elle était en train de naître avant l'organisation de la S D N de Genève . Pour montrer

qu'elle fait partie de la S D N, il suffit de lire l'art. 391 : "Les sessions de la Conférence se tiendront au siège de la S D N ". L'art. 398 "Elle pourra demander le concours du Secrétaire général de la S D N pour toutes questions à l'occasion desquelles ce concours pourra être donné". On a eu recours à ce concours pour une avance de fonds pour l'organisation de la Conférence de Washington. Art. 405 : "Les conventions que vote la Conférence doivent être enregistrées par le Secrétaire Général de la S D N ; c'est lui qui notifie aux Etats les ratifications..." Art. 412 : "Quand pour les sanctions on doit former une Commission d'enquête, elle est formée par le Secrétaire Général de la S D N ". Puis sur la question du budget, art. 399 : "... tous les autres frais du Bureau, des sessions de la Conférence du Conseil seront remboursés au directeur par le Secrétaire général de la S D N sur le budget général de la Société. Le Directeur sera responsable vis-à-vis du Secrétaire général de la S D N pour l'emploi de tous fonds versés conformément aux stipulations du présent article". Art. 312 : "Le B I T ne peut pas avoir son siège ailleurs qu'au siège de la S D N "

Autonomie  
partielle  
de l'O.P.T.

Mais quelque faisant partie de la S D N l'Organisation Permanente du Travail est relativement autonome. Parmi les institutions de la S D N, il y en a deux qui sont autonomes et ont leurs statuts déterminés par autre chose que le Pacte de la S D N : C'est la Cour Permanente de Justice de La Haye constituée en 1920 par un protocole auquel adhère un certain nombre d'Etats, et qui est ouvert à d'autres états qui ne font pas partie de la S D N. Mais la Cour Permanente ne tient pas ses pouvoirs du Pacte, c'est un instrument diplomatique différent.

L'organisation Permanente du travail tient ses pouvoirs et ses attributions de la Partie XIII du traité de Versailles et n'est pas créée par le Conseil de la S D N à la différence des autres organisations : Organisation du transit, organisation économique, organisation d'hygiène, organisation relative à la traite des femmes et des enfants, etc ...

L'organisation Permanente du Travail compte trois organes . L'art. 381 n'en compte que deux, mais il faut en distinguer 3 .

1° Une Conférence générale des représentants et des Membres .

2° et 3° Un Bureau International du Travail sous la direction d'un Conseil d'Administration . En fait le Rôle du Conseil d'Administration est autre chose que la simple direction du B.I.T. de sorte que l'on peut distinguer trois organes : La conférence, le Conseil et le Bureau.

1° La Conférence est l'organe législatif, c'est l'assemblée des délégués et des membres . Sa composition est très particulière. Art. 399 1er alinéa : "La Conférence générale des représentants et des membres qui tiendra session au moins une fois par an comprendra : 4 représentants de chacun des membres dont deux seront les délégués du gouvernement, et les deux autres représenteront respectivement d'une part les employeurs d'autre part les travailleurs ressortissants à chacun des membres". et alinéa 3 : "Les membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré sous la réserve que telle organisation ... " Ces derniers mots ont donné lieu à de véritables débats . Quand une organisation professionnelle est-elle la plus représentative ? La conférence a dû s'occuper de ces ques-

tions à plusieurs reprises. En 1921, le gouvernement des Pays-Bas ayant à désigner un représentant des travailleurs néerlandais à la 3<sup>e</sup> Conférence, n'ayant pas pu obtenir que les organisations ouvrières qui existent aux Pays-Bas se missent d'accord pour choisir un délégué. Il y avait une fédération socialiste comprenant 220.000 membres, une organisation des ouvriers chrétiens qui en comprenait 120.000, une autre des ouvriers protestants en comprenait 75.000 et des libéraux au nombre de 50.000. Soit 275.000 pour l'ensemble des fédérations autres que la fédération socialiste de 200.000 membres. Pendant les deux premières années on avait nommé un socialiste, mais en 1921, on avait obtenu l'accord des autres Sociétés pour désigner un ouvrier chrétien. Son mandat a été contesté, car la Conférence a le droit de vérifier les mandats des délégués non-gouvernementaux, et la question a dû aller jusqu'à la Cour Permanente de La Haye. Après avoir validé le mandat de l'ouvrier, la Conférence a désiré avoir un avis consultatif, et la Cour a donné son avis dans la session de 1922 (Avis Consultatif N° 1, série B). Elle a considéré comme valable la procédure faite par le gouvernement néerlandais. "Elle observa que le nombre d'adhérents constitue un critère important, mais ne suffit pas à déterminer le caractère le plus représentatif d'une organisation professionnelle, et au surplus l'accord de plusieurs organisations peut légitimement prévaloir contre une organisation qui à elle seule ne représente pas la majorité des travailleurs".

A côté des délégués en titre, il y a des Conseillers techniques prévus, l'art. 38 § 2 : "Chaque délégué pourra être accompagné

des conseillers techniques dont le nombre pourra être de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour. On a déjà discuté sur le point de savoir ce qu'était une matière inscrite à l'ordre du jour. Quand des questions intéressent spécialement des femmes, un membre au moins parmi les personnes désignées comme conseillers techniques devra être une femme.

Ce qu'il y a de très particulier dans cette organisation, c'est que la Conférence a le droit de vérifier les pouvoirs des délégués non-gouvernementaux. Art. 389 § 4 : "Les pouvoirs des délégués ou de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article." La conférence est chaque fois invitée par des mécontents, des associations ou des particuliers, à vérifier les pouvoirs des conseillers non gouvernementaux patrons ou ouvriers. Jusqu'à présent il n'y a pas un seul cas dans lequel la Conférence ait invalidé un débat, mais des discussions épiques ont eu lieu et ont lieu chaque fois, notamment, à propos de la nomination de l'ouvrier italien, depuis l'institution du fascisme. Le délégué ouvrier italien est le président de la fédération des corporations fascistes. Il a pour adversaires tous les ouvriers de la conférence, et au début ses adversaires prétendaient qu'il ne représentait pas la classe ouvrière italienne parce que celle-ci était sous la terreur. Au point de vue du nombre il n'y a jamais eu de contestations.

Dès 1923 quand M. Rossoli se présentait il avait déjà le droit de dire qu'il représentait un plus grand nombre de membres que la fédération socia-

liste . Depuis cette fédération socialiste a été  
dissoute. Alors la question s'est posée ainsi :  
est-il possible dans une réunion internationale  
qu'on examine la situation intérieure des états  
au point de ne pas reconnaître comme représent  
légitime un délégué sous prétexte que l'associa  
tion qui l'envoie ne représente pas le vrai senti  
ment de la classe ouvrière ? La Conférence s'  
toujours refusée à admettre cela sans quoi il y  
aurait des difficultés continues pour savoir  
quel est le véritable sentiment de la classe ou  
vrière . Les organisations socialistes elles-mêmes  
ne sont pas à l'abri de cette objection qu'elles  
représentent une contrainte vis-à-vis d'un certa  
nombre d'ouvriers . Pour le cas de l'ouvrier fusc  
ciste, l'on s'est borné à reconnaître l'organisa  
tion fasciste comme représentant valablement la  
classe ouvrière italienne .

Un autre trait tout-à-fait remarquable  
de l'Assemblée, c'est ses attributions. Art. 390  
§ 1. "Chaque délégué aura le droit de voter indivi  
duellement pour toutes les questions soumises  
aux délibérations de la Conférence". Voilà qui  
différencie notre Organisation des Assemblées dip  
lomatiques . Chaque délégué a un vote individuel  
avec cette différence que dans le cas où l'un des  
membres n'aurait désigné qu'un délégué non gou  
vernemental, ce délégué pourra prendre part aux  
discussions, mais n'aura pas droit de vote .

Il y a un vote individuel . Ce vote per  
met les combinaisons les plus singulières. On  
peut voir les délégués gouvernementaux dans  
un sens et les délégués non gouvernementaux dans  
un autre . On peut voir, on voit le plus souvent  
les délégués gouvernementaux se séparer . Il y a  
aujourd'hui à la Conférence du Travail de véritab  
les partis organisés ayant une discipline de parti,  
se réunissant sous le nom de groupes, le group

Attributions  
de  
l'assemblée.

patronal, le groupe ouvrier, se réunissant avant les séances, prenant des dispositions pour le vote, distribuer les orateurs et les rôles. On a discuté au sein de la Commission de la Paix pour savoir s'il fallait conserver ces deux délégués gouvernementaux avec les deux délégués non-gouvernementaux. La proposition anglaise était d'avoir un délégué gouvernemental ayant deux voix et un délégué patronal et un délégué ouvrier ayant chacun une voix. C'est M. Vandervelde qui a fait tomber cette disposition. En Belgique, à ce moment le vote plural était en usage, et le parti ouvrier et l'opinion publique depuis toujours demandait la disparition de ce vote plural. M. Vandervelde a demandé que la Conférence ne consacrat pas un vote plural et il a insisté pour que l'on donnât deux représentants gouvernementaux, car il est nécessaire que les gouvernements aient la prépondérance si l'on veut obtenir des ratifications. Cette question a fait couler beaucoup d'encre; mais aujourd'hui on est d'accord pour reconnaître que ce système est pratique, convenable et juste. Tout ceci montre que la Conférence ne ressemble pas à une réunion diplomatique ordinaire, non plus qu'à un parlement, car il ne s'agit pas de délégués élus, il n'a pas l'initiative, le pouvoir de faire des véritables lois; c'est une organisation mixte. M. Morellet l'appelle une organisation mixte mi-professionnelle, mi-diplomatique. Aucun des délégués n'a de pleins pouvoirs à la différence de ce qui se passe à la D.D.N. Il y a des Etats qui ne sont représentés que par un seul délégué; c'est le cas de la délégation incomplète si vivement attaquée par les ouvriers. On en a même vu réclamer parce que des ouvriers ou des patrons s'absentaient pendant la séance. Le délégué correspondant devait-il s'abstenir de voter en pareil cas? On a tranché la question par le texte de l'art. 390

qui n'enlève qu'au délégué non-gouvernemental n'a pas de collègue non-gouvernemental désigné par le gouvernement ou qui a un collègue non invalidé". Par conséquent le droit de vote restant entier dans tous les autres cas .

### Votes

Les votes ont lieu en général à la majorité des délégués présents; on entend par là les délégués présents à la session . Un certain nombre de votes demandent la majorité des deux tiers. Cette majorité n'a pas toujours été atteinte, la convention a dû être rayée parce qu'il lui manquait une fraction de voix pour arriver à la majorité des deux tiers, c'est la convention relative aux huit heures dans la marine .

### Fonctionnement

#### de la Conférence.

La Conférence se réunit tous les ans d'après l'article 389, § 1 : "La Conférence tiendra session une fois que besoin sera et au moins une fois par an". C'est un trait qui a une importance énorme pas précisément à cause de l'annualité même, mais de la périodicité . Rien n'est plus fécond et efficace en effet pour éveiller la conscience internationale que la périodicité et la fréquence des contacts entre des hommes responsables . Ce qui est nouveau dans notre région diplomatique, c'est que tous les trois mois au Conseil de la S D N et tous les ans à l'Assemblée, un nombre d'hommes responsables des relations internationales se retrouvent . Ce n'est pas tant que les rapports verbaux ont de l'influence, mais c'est le fait que l'on peut se trouver en présence d'un adversaire, d'un critique, d'un homme qui connaît à fond un certain nombre de questions et a le droit de vous demander compte de votre conduite . Il y a des pays dont la législation du travail était en retard ; quand les directeurs du travail de ces pays se trouvent en présence de leurs collègues des autres pays, on les voit faire tous leurs efforts pour expliquer que leurs pays avaient des raisons particulières pour être en retard,

qu'ils ne demandaient pas mieux que de faire des améliorations dans leur législation. Ces rencontres sont très fructueuses. Il en est de même à l'Organisation qu'à la S D N. La Conférence se réunit tous les ans, le Conseil se réunit tous les trois mois et d'un un à l'autre, d'une session du Conseil à l'autre, ce sont des redditions de comptes, les liens se font de plus en plus intimes et solides entre les Etats.

A côté de cela, l'annualité de la Conférence a des inconvénients très graves. Surtout celui de faire faire des résolutions, des projets de conventions, des recommandations en masse. Elle en fait tant que les Parlements n'ont pas le temps de les suivre et de les appliquer. Mais à cela il y a un remède. On est parti d'un bel élan, à Washington; on a fait six conventions et une recommandation importante, et puis six autres secondaires. Ensuite, en 1921, on a encore fait six conventions, ensuite on a dû consacrer deux sessions à ne faire que des recommandations et à ne s'occuper que des questions constitutionnelles pour laisser un peu d'espace entre les conventions. Depuis, on a renoncé à en faire autant et l'on a résolu de prendre un certain nombre de conventions et de les étudier à fond, et de donner seulement 1 ou 2 conventions chaque fois. De plus en plus on voit s'accélérer le rythme des ratifications.

Il y a un grand intérêt à ce que la Conférence du Travail soit continue, sa périodicité annuelle ayant cet avantage de permettre un contact fréquent et permanent des hommes responsables. Sans entrer dans tous les détails de cette organisation, il est intéressant de montrer comment cette conférence, qui a des caractères si spéciaux, garde une certaine autonomie. Et il importe à cet égard de dire tout d'abord quelques mots de l'Ordre du Jour.

"L'Ordre du Jour est établi par le Conseil "d'Administration", dit l'article 401 du Traité de

ans quelle  
mesure la  
C.I.D.T.  
garde une  
certaine au-  
tonomie;  
l'ordre du  
jour.

Versailles. Mais l'art. 402 dit : "Chacun des membres aura le droit de contester l'inscription à l'ordre du jour de l'un ou de plusieurs objets prévus. Les motifs devront être exposés dans un mémoire explicatif adressé au directeur, lequel devra le communiquer aux membres de l'Organisation permanente et les sujets auxquels il aura été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la Conférence en décide, ainsi, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués et les membres". Enfin, § 3, "Toute question au sujet de laquelle la Conférence décide à la même majorité des deux tiers qu'elle doit être examinée autrement que prévu dans l'alinéa précédent sera porté à l'ordre du jour de la session suivante." Voilà, en somme, le mécanisme de l'ordre du jour; il est déterminé par le Conseil d'Administration, mais la Conférence reste maîtresse d'ajouter un objet à l'ordre du jour d'une session suivante. Elle ne peut pas ajouter quelque chose à l'ordre du jour de la session actuelle. D'autre part un gouvernement peut faire opposition à l'examen d'une question à l'ordre du jour et alors c'est à la conférence à décider si elle fait droit à cette opposition ou si elle maintient l'objet. Pour que l'objet soit rayé, il faut les deux tiers des voix des membres présents à la session. La conférence a déjà eu l'occasion d'appliquer cet article comme nous le verrons à propos d'une convention en 1921. Le gouvernement français a fait opposition à l'inscription d'une série de questions à l'ordre du jour relatives au travail agricole. La Conférence a décidé qu'elle avait compétence pour examiner cette question et elle a repoussé la suggestion du gouvernement français. Elle n'a rayé qu'une partie des questions dont le gouvernement français demandait le retrait.

ouvoir règle-  
entaire de  
la  
nférence .

La conférence a un véritable pouvoir réglementaire Art. 403 : "La conférence formulera les règles de son fonctionnement; elle élira son Président, elle pourra nommer des commissions et établir des rapports sur toute question qu'elle estimera devoir mettre à l'étude".

En règle générale, les votes se font à la majorité absolue sauf pour un certain nombre de dispositions qui demandent un vote aux deux tiers .

ommissions.

La Conférence a le droit de nommer des commissions . Elle a le droit d'adjoindre aux commissions qu'elle constitue des conseillers techniques, qui auront voix consultative, mais non délibérative. Son principal travail est celui des conventions et des recommandations . Il est prévu par l'art. 405 qui ne contient pas moins de 11 paragraphes . Tout d'abord la Conférence doit décider si les propositions qui lui sont faites prendront la forme de recommandations ou de projets de conventions . L'art. 405 porte : " Si la Conférence se prononce pour l'adoption de propositions relatives à son ordre du jour, elle aura à déterminer si ses propositions prendront la forme :

- a) d'une recommandation à soumettre à l'examen des membres en vue de lui faire porter effet sous forme de loi nationale ou autrement ;
- b) d'un projet de convention internationale à ratifier par les membres".

ts de  
tion et  
nda-

Dans les deux cas, il faut la majorité des deux tiers . La recommandation n'avait pas été prévue dans le projet primitif qui avait été soumis à la Commission de la législation internationale du Travail de la Conférence de Paris . Ce projet ne comportait que la confection de projets de convention . C'est encore sous la préoccupation de rendre possible l'adhésion des Etats Unis qu'on a introduit la recommandation . Les effets sont différents .

Les projets de convention doivent être soumis par gouvernements à leurs autorités compétentes pour transformer en lois. Les recommandations peuvent donner lieu à des mesures administratives sans donner lieu à un changement dans la législation, et les Etats ne sont pas obligés de leur donner suite. La recommandation n'a été introduite qu'à cause de la nature spéciale des Etats fédératifs. La recommandation ou le projet de Convention doit être soumis d'après le § 5 " dans le délai d'un an à partir de la clôture de la session de la Conférence ou, si par des circonstances exceptionnelles on ne peut pas le faire, dans le délai de 18 mois à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière, en vue de la transformer en loi et de prendre des mesures d'un autre ordre." Ces mots ont donné lieu à beaucoup de difficultés. On a employé une formule un peu vague pour dire tout simplement "la législature", les "Parlements". Dans le projet primitif, il y avait tout simplement : "Le gouvernement est obligé de soumettre le projet de Convention à son Parlement". Mais toujours à cause des Etats-Unis, on a demandé qu'on ne soumit pas nécessairement le projet à la législature. D'ailleurs, il se peut que grâce à la diversité des droits publics internes, ce ne soit pas au Parlement qu'il incombe de rendre effectives les Conventions. C'est pour quoi les Anglais notamment ont fort insisté pour qu'on désigne simplement "les autorités compétentes". Les conséquences sont les suivantes : S'il s'agit d'une Recommandation, les membres informeront le Secrétaire Général de la S D N des mesures prises. S'il s'agit d'un projet de convention, les membres qui auront obtenu le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes communiqueront leur ratification formelle de la Convention au Secrétaire Général de la S D N et prendront telles mesures qui seront nécessaires.

pour rendre effectives les dispositions de la dite Convention. Si une recommandation n'est pas suivie dans la Législature de lois ou mesures de nature à rendre effective cette recommandation, ou bien si un projet de Convention ne rencontre pas l'assentiment de l'autorité dans la compétence desquelles rentre la matière, le membre ne sera soumis à aucune autre obligation. Le seul engagement que prennent les Etats membres est de soumettre le projet de convention ou la recommandation aux autorités qui sont susceptibles, par leur droit public interne, de rendre effective les dispositions de la Convention. " Toute convention ratifiée sera enregistrée par le Secrétaire Général de la Société des Nations, mais ne liera que les membres qui l'ont ratifiée. Voilà le mécanisme de la destinée des projets de convention et des ratifications. La destinée d'un projet de convention est beaucoup moins étendue que celle d'une recommandation.

Certains mots ont donné lieu à des difficultés, notamment ce mot "projet". Dans le projet primitif présenté à Paris, on ne disait jamais la convention, on disait : "la convention projetée". Ces mots ont été conservés un peu abusivement dans le texte français. Il éveille cette idée que l'on n'a pas affaire à une convention, mais seulement à un projet. Il est intéressant de remarquer à ce propos la différence avec la procédure habituelle des conventions internationales. Certains ont dit : La convention ne lie personne. C'est une erreur, car il en est de même de toutes les conventions internationales. Nous n'avons pas de plénipotentiaires, mais nous avons une procédure qui les remplace et un engagement général des Etats qui remplace la signature des plénipotentiaires. Quand une convention ou un traité a été signé même

par des plénipotentiaires; elle ne lie les Etats qu'après ratification. Jusqu'à ce moment elle n'est donc qu'un projet exactement comme ces projets de convention votés par la Conférence Internationale du Travail. M. Mahaim serait donc d'avis de supprimer ce mot projet pour toutes les conventions qui ont reçu ratification et d'employer le mot : convention internationale.

L'art. 405 § 9 où il s'agit d'un Etat fédératif, dit : "Dans le cas où il s'agit d'un Etat fédératif, dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur les objets concernant le travail est soumis à certaines limitations, le gouvernement aura le droit de considérer un projet de convention auquel s'applique ces limitations comme une simple recommandation, et les dispositions du présent article en ce qui concerne les recommandations s'appliqueront à ce cas". Voilà l'article qui avait été demandé par les Etats-Unis; il consiste à assimiler un projet de convention à une recommandation afin de laisser les mains libres au pouvoir central d'un Etat fédératif. Ceci avait été fait à la demande des Etats-Unis. Mais cet article a donné lieu à des abus. L'Allemagne a voulu se considérer comme un Etat fédératif visé par cet art. 405 § 9. Or ce n'est pas exact. Il s'agit d'un Etat fédératif dont le pouvoir d'adhérer à une convention sur des objets concernant le travail est soumis à certaines limitations. Il n'en est pas ainsi en Allemagne, le gouvernement du Reich a le droit de faire des lois de travail et à l'heure actuelle, il y a un véritable code du Travail soumis au Reichstag qui comporte toute une législation du travail. La Suisse a également invoqué cet article; c'était plus justifié pour elle parce que dans le cas présent il s'agissait d'un

législation qui pouvait atteindre ce qu'on appelle en Suisse les métiers. Or les métiers sont exclus de la législation du travail fédérale, ils ne sont soumis qu'à la législation cantonale. On pouvait considérer que l'article s'appliquait pour la Suisse.

Deuxième organe de l'Organisation Permanente du Travail : Le Conseil d'Administration.

Art. 189 : "Le Conseil d'Administration se compose de 24 personnes dont 12 représentent le Gouvernement, 6, les employés, et 6 les ouvriers". C'est donc une composition analogue à celle de la Conférence. Les gouvernements y ont la moitié des voix; seulement parmi les gouvernements, il y en a qui appartiennent à des Etats privilégiés. Sur les 12 personnes, 8 sont nommées par les membres dont l'importance industrielle est la plus considérable; et 4 sont nommées par des membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des Délégués des 8 membres sus-mentionnés. Le mécanisme est la suivant : Il y a 8 Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable. Ces 8 Etats ont été d'abord désignés par les Comités d'Organisation de la Première Conférence du Travail. Ensuite on a fait jouer le § 4 art. 389 : "Des contestations ayant eu lieu sur la question de savoir quels sont les membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, seront tranchées par le Conseil de la S.D.N.". Au moment de la première conférence, on n'avait pas de renseignements statistiques complets; il était difficile de se faire une idée sur cette question. Cependant, à tout hasard, on a désigné 8 membres qui étaient à cette époque : Angleterre, France, Italie, Japon, Belgique, Suisse; on avait réservé le siège des Etats Unis en vue de sa ratification et provisoirement on avait donné

le siège au Danemark. L'Allemagne était prévue également. Alors des contestations se sont élevées immédiatement, du Canada, de l'Inde, de l'Espagne, de la Pologne, des Pays-Bas, et d'un certain nombre d'autres Etats. On s'est trouvé fort embarrassé à la Conférence de Washington quand il s'est agi de trancher les difficultés que présentaient ces contestations. On est parvenu à satisfaire la Pologne, l'Espagne et l'Argentine. On n'est pas parvenu à satisfaire les Indes et le Canada qui ont réclamé auprès du Conseil de la S.D.N., et à la session du Saint-Sébastien, le Conseil de la S.D.N. a déclaré qu'à la fin d'un mandat de trois ans des membres du Conseil d'Administration, certains membres devraient faire place au Canada et à l'Inde en remplacement des Etats-Unis qui n'avaient pas ratifié et de la Suisse. On se rend facilement compte des difficultés de ce type formulé qui va rendre précaire d'une façon continue tous les trois ans, la situation des 8 Etats privilégiés, au moins des derniers sur la liste. On a décidé d'adopter un certain nombre de critères ; on a fait des coefficients composés de la population industrielle, de la force motrice, du nombre des chemins de fer, de la marine marchande, du commerce extérieur, de la production. On avait même ajouté de l'immigration et de l'émigration. Ces critères ont été adoptés par le Conseil de la S.D.N. après l'étude approfondie faite par des experts en statistique. Mais il en résulte que ces critères peuvent toujours indiquer dans les 8 Etats privilégiés un ordre différent de celui qui existe. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, les 8 Etats privilégiés sont : Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Canada, Belgique et Indes. La Belgique occupe la dernière place, la place d'honneur. Si les Etats-Unis reentraient ou la Russie des Soviets, la Belgique perdrait son siège. Mais cet article est soumis à révision.

Dans la session de 1922 la conférence du Travail a proposé, par 82 voix contre 2, avec six abstentions, de modifier l'art. 393 du Traité de Versailles et d'étendre la composition du Conseil. On voudrait lui donner 16 représentants des Etats : 8 représentants des patrons et 8 représentants des ouvriers, avec cette restriction que sur les 16 personnes représentant les gouvernements, 8 seront nommées par les membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, et 8 par les membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la conférence, exclusion faite des délégués des 8 membres sus-mentionnés. Sur les 16 membres représentés, 6 devront être des Etats extra-européens. Cette exigence des Etats extra-européens a donné lieu à beaucoup de difficultés, notamment à Washington. L'article discuté doit être soumis à la ratification de tous les membres. Il faut l'assentiment des trois quarts des membres de la Société des Nations, et l'unanimité au Conseil de la S.D.N. Or, si l'on est arrivé à peu près à avoir la ratification des trois quarts des membres, on n'a pas obtenu l'unanimité au Conseil. L'Italie paraît disposée à mettre opposition à cette augmentation du Conseil d'Administration en raison des difficultés que l'on fait annuellement à la validation des pouvoirs de l'ouvrier fasciste.

"Les membres non gouvernementaux sont élus par les délégués à la conférence". C'est un cas curieux d'un mandat purement international. Les délégués des gouvernements sont envoyés par leurs gouvernements, aussi bien les 8 Etats privilégiés que les autres qui sont élus. On élit les Etats en ce qui concerne la représentation des gouvernements. Par conséquent ce sont les gouvernements qui donnent leurs mandats à leurs représentants au Conseil. Au contraire les représentants des patrons et des ouvriers sont élus par les délégués ouvriers d'une part, et par les dé-

légués ouvriers d'autre part. Ils tiennent donc leur mandat de la conférence. Il en résulte que le mandat est indépendant. On voit des représentants des patrons et des ouvriers qui ne sont plus délégués à la Conférence, et qui sont membres du Conseil d'Administration. Nous en avons eu deux ou trois exemples, et cela a un caractère singulier, c'est que ce ne sont pas les gouvernements qui paient les frais de voyage et de séjour de ces Délégués, mais c'est l'Organisation Permanente elle-même.

Importance des attributions du Conseil d'administration.

Les attributions du Conseil sont extrêmement importantes. Il a pour mission d'établir l'ordre du jour des sessions de la Conférence. C'est lui qui nomme les directeurs, et c'est lui qui prend la responsabilité de tout ce que fait le Bureau. "Un directeur sera placé à la tête du B.I.T. Il sera désigné par le Conseil d'Administration de qui il recevra des instructions et vis-à-vis de qui il sera responsable de la bonne marche du Bureau, ainsi que de toutes les autres tâches qui auront pu lui être confiées. En outre, en ce qui concerne la juridiction : En cas de réclamations, en cas de plaintes sur les sanctions, le Conseil a un rôle à jouer ; c'est lui qui examine les réclamations qui lui sont faites, c'est lui qui prend les mesures de façon à rendre effectives les sanctions déterminées par l'art. 409 et suivants.

Attributions du B.I.T.

Le Bureau International du Travail  
 Ses fonctions sont les suivantes :  
 Art. 396 : "La centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale, la condition des ouvriers et du régime du travail, et en particulier l'étude des questions qu'il est proposé de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de la conclusion des conventions internationales, ainsi que

l'exécution de toute enquête spéciale prescrite par la Conférence. Il est chargé de préparer l'Ordre du Jour de la Conférence, et il s'acquittera en conformité des stipulations du présent traité des devoirs qui lui incombent en ce qui concerne tous les différends internationaux; il rédige le bulletin en Français, en Anglais et en toute autre langue que le Conseil d'Administration jugera convenable. Bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie, le travail, et d'une manière générale, il aura en sus des fonctions indiquées tout autre pouvoir et fonction que la conférence trouverait à propos de lui attribuer".

Le B.I.T. est dirigé par un Français, M. Albert Thomas, qui a aujourd'hui à son actif des travaux qui constituent une véritable bibliothèque. Un grand nombre de ces études constituent de véritables chefs d'œuvre, et le Bureau réunit une documentation qui ne se trouve nulle part ailleurs au monde. On trouve à Genève une source d'informations unique. Il y a un recueil qui donne tous les traités ainsi que toutes les lois et règlements importants du travail dans tous les pays du monde relativement un peu en retard, mais enfin, c'est une collection extrêmement précieuse qui fait la suite de la collection qui existait à l'Office International de Bâle.

Le B.I.T. se livre à des études spéciales qui sont des études préparatoires pour les travaux de la Conférence, et aussi à des études particulières, à des enquêtes. Il y a une célèbre enquête sur la production en sept gros volumes qui a été décrétée à Gênes en 1920, qui représente un travail considérable dans lequel on peut trouver tous les renseignements pour les situations économiques des divers pays du monde sur la production pendant

Le budget.

les quelques années qui ont suivi la guerre - L'art. 399 nous donne cette singulière formule : "Le Secrétaire Général de la S.D.N. versera au Directeur les frais qu'il aura faits et en outre "Le budget du B.I.T. doit être inclus dans le budget général de la S.D.N. " De là le contrôle de la S.D.N. sur l'activité du B.I.T. Le B.I.T. présente une supériorité énorme sur la plupart des Etats, en ce sens qu'il présente dans le premier trimestre qui suit l'exercice clôturé un compte exact de toutes les dépenses et de toutes les recettes du Bureau, ce qui n'existe dans aucun pays du monde. Ensuite le budget est examiné à la loupe par des personnes qui ne sont pas toujours bien disposées; le gouvernement anglais, même au sein du Conseil, a souvent fait des restrictions importantes, et la 4ème commission de l'Assemblée de la S.D.N. a si que le comité de contrôle exerce un contrôle effectif sur les dépenses du Bureau. Elles se montent aujourd'hui à 8 millions et quelques centaines de mille francs suisses. Le budget de la S.D.N. dépasse 25 millions. Le B.I.T. a une autonomie comme la Cour Permanente, mais son Budget est voté par l'Assemblée de la S.D.N.

#### LES CONVENTIONS INTERNATIONALES

Les projets de conventions.

Les Conventions s'appellent "projets de conventions". Ces projets ne portent pas de signatures de plénipotentiaires, et c'est bien à dessein. Quand la délégation anglaise est venue proposer le premier projet d'organisation, elle avait déclaré de la façon la plus positive que pour arriver à des résultats commodes et expéditifs il fallait se débarrasser du Ministère des Affaires Etrangères. Voilà pourquoi ces Actes di-

matiques ne passent par les Affaires Etrangères d'aucun pays . Le Traité de Versailles donne à la Conférence et au B I T le droit de correspondre directement avec les ministères du Travail des différents pays . Ce caractère mixte de la Conférence tient à ce qu'elle constitue une Organisation mixte entre un Parlement et une réunion diplomatique. On a fait cette remarque que les textes de Genève ne portent pas de date . C'est une erreur, il faut leur donner la date qui correspond à l'adoption par la Conférence . C'est cela qui correspond dans un acte ordinaire à la signature des plénipotentiaires .

Voici maintenant toute la filière d'une convention internationale .

ière d'une  
vention  
ernatio-  
e .

Tout d'abord le Conseil décide la mise à l'Ordre du jour de la Conférence d'une question . Ce peut être au sein du Conseil une motion faite par un membre du Conseil, ou par un membre gouvernemental . Il arrive fréquemment qu'un délégué demande la mise à l'ordre du jour d'une question au nom de son gouvernement . Mais cette initiative n'est pas réservée aux membres du Conseil . Il y a des questions qui sont suggérées par des organisations professionnelles, par des organisations d'employeurs aussi bien que d'ouvriers, et par des particuliers . D'autre part, le directeur du B I T lui-même, M. Albert Thomas, peut faire des suggestions .

Quand une question a été retenue par le Conseil, elle est renvoyée au Bureau pour l'étude. L'étude se fait, d'une part, par les fonctionnaires du B I T, d'autre part, par des comités d'experts . Le B I T présente au Conseil un rapport contenant la loi et la pratique sur la question étudiée. A cet égard le règlement dispose : "Lorsque le Conseil est appelé à discuter pour la première fois une proposition d'inscrire une question à l'ordre du jour

de la Conférence, il ne peut, sauf l'assentiment unanime des membres présents, prendre des décisions dans les questions suivantes : quand une question à inscrire à l'Ordre du Jour implique la connaissance des législations des différents pays, le Bureau saisira le Conseil d'un exposé succinct des lois en vigueur et des principales modalités de leur application en ce qui concerne la question proposée . Cet exposé devra être soumis au Conseil avant qu'il prenne une décision".

Quand le Conseil a décidé d'inscrire une question à l'Ordre du Jour, ce n'est pas fini . Le Traité de Versailles fait au B I T une obligation de consulter les gouvernements . L'envoi de ce questionnaire est fait aux gouvernements sous la responsabilité du B I T et il est envoyé sous forme d'une brochure portant une couverture rouge, c'est ce qu'on appelle "la brochure rouge". On demande son avis au gouvernement sur un certain nombre de points du rapport, et on lui demande s'il est partisan d'une recommandation ou d'un projet de convention .

Quand les gouvernements avaient répondu, jadis, le B I T élaborait des réponses et faisait des propositions qui étaient transmises à la Conférence . Aujourd'hui, il y a un rythme différent. Pendant un temps, la Conférence avait l'habitude de voter des conventions à la même session où des questions lui étaient proposées . A la suite des difficultés qui ont existé pour les ratifications, on a décidé de faire une double lecture et de faire comme dans les Parlements, un premier vote provisoire et de remettre le vote définitif à la session suivante, un an après. Mais cette procédure ne s'est pas trouvée expédiente . Elle a eu pour résultat l'échec d'une convention . On voulait faciliter aux gouvernements les ratifications en leur offrant l'occasion d'indiquer à la seconde

session les amendements à apporter au premier texte, or il est arrivé qu'une fois le premier texte arrêté toutes les oppositions qui s'étaient faites jour à la première discussion se sont renouvelées l'année suivante. A tel point que les gouvernements ont proposé des amendements qui renversaient complètement le principe et l'économie de la convention. On a jugé qu'il était maladroit de proposer un texte pour ainsi dire définitif à l'approbation de la conférence en seconde lecture, et on a institué ce qui existe aujourd'hui, au lieu de la double lecture, la double discussion. Dans une première session la conférence examine la proposition, elle rédige elle-même le questionnaire qui doit être envoyé aux Gouvernements pour connaître leur opinion, c'est une troisième espèce de brochure, la brochure grise. La première session se passe dans une discussion générale suivie de la rédaction du questionnaire; quand les réponses sont parvenues au B I T, le B I T fait un rapport à la conférence avec les propositions définitives soit de recommandation, soit de convention, c'est ce qu'on appelle " la brochure bleue".

Le projet de convention arrive alors devant la conférence. L'art. 6 et l'art. 7 du règlement de la conférence nous donnent la destinée de ce projet, La conférence doit décider alors si elle prend le projet du bureau comme base de discussion; pour cela il existe au sein de la Conférence une commission de propositions généralement composée d'un assez grand nombre de membres où les délégués des gouvernements ont toujours la majorité des voix. Cette Commission détermine s'il y a lieu de nommer des commissions spéciales et le projet est alors envoyé à une commission spéciale, qui étudie le projet, soit de convention, soit de recommandation, et fait définitivement ses propositions à la Conférence sous forme d'un rapport présenté soit par

le Président de cette commission, soit par un rapporteur spécial. Vient une discussion générale en séance plénière, puis article par article. Les amendements doivent être distribués 24 heures à l'avance. On vote sur les amendements, puis on vote à la simple majorité sur l'ensemble. Le projet voté est renvoyé à un comité de rédaction, qui rapporte le texte définitif, qui est alors soumis à un vote par appel nominal et doit réunir la majorité des deux tiers des voix des membres présents à la session pour être adopté.

Voilà toute la procédure d'un projet de convention. Quant aux recommandations, c'est exactement la même chose; il y a également brochure grise, brochure rouge et brochure bleue, un rapport de commission et un vote aux deux tiers des voix.

Depuis Washington, les conventions ont revêtu un certain nombre de clauses qui ont leur importance au point de vue du droit international.

Aspect général  
d'une conven-  
tion inter-  
nationale  
du travail.

Voici comment se présente en général une convention internationale du travail: il y a d'abord un préambule dans lequel, à la différence de beaucoup de traités internationaux, on n'explique pas les raisons de la convention, mais dans lequel on rappelle la convocation de la conférence, le respect qu'elle a eu de l'art. 405 au point de vue de la décision de prendre un sujet mis à son ordre du jour comme objet d'une recommandation ou d'une convention.... Suit la déclaration que tout ceci a été fait conformément au Traité de Versailles. Viennent ensuite les articles de fond qui contiennent les engagements des états par rapport à la question dont il s'agit puis viennent les huit articles de forme dont le premier a pour but la nécessité de ratifier cette convention, le deuxième s'occupe de l'application aux colonies, conformément au Traité de Versailles.

le troisième parle de l'enregistrement par le secrétaire général, le quatrième parle de la mise en vigueur de la convention .

Ici il se passe quelque chose d'assez singulier . Le mot "projet" de convention a eu son effet jusqu'à cet article . On a eu un scrupule et on s'est dit un projet ne peut entrer en vigueur sans qu'il y ait véritablement convention , et pour qu'il y ait convention, il faut qu'il y ait au moins deux ratifications, certaines conventions même en demandent trois . En général, c'est le quatrième article de forme qui dit que la convention entrera en vigueur à la date où cette notification de deux ratifications aura été effectuée par le secrétaire général . Ensuite vient un cinquième article indiquant la date à laquelle la convention devra être rendue effective par chacun des membres . Le sixième article dit que la convention sera dénoncée, généralement à l'expiration d'une période de 10 ans qui part de l'année de la mise en vigueur initiale de la convention, ne prenant effet qu'une année après avoir été enregistrée par le secrétaire de la S. D. N. Vient un article relatif à la révision, actuellement l'objet de réclamations très vives : "Le Conseil d'Administration du B I T devra une fois par 10 années présenter à la conférence générale un rapport sur l'explication de la présente convention et décidera d'inscrire à l'ordre du jour la révision ou la modification de la dite convention". Il y a donc après une période de 10 ans, une révision automatique pour chaque convention . Cette disposition a un double motif :

1° Lorsqu'on fit les premières conventions, l'opinion générale était qu'il serait bon pour le fond même des conventions, de revoir au bout d'une période assez longue les dispositions de fond pour voir quels sont les résultats de l'expérience . Cela était imposé par le scrupule de ne pas faire une

chose absolument définitive, et par le désir de tenir compte des résultats de l'expérience. On sait que des discussions ont eu lieu à propos du Pacte de la S D N, en ce qui concerne la pérennité des conventions internationales. La plupart des conventions internationales sont conclues comme pour l'éternité. Tout le monde sait que les événements de l'histoire viennent apporter des restrictions et des impossibilités d'application aux conventions internationales. Pour se défendre d'avoir violé la neutralité de la Belgique, l'Allemagne a soutenu que les traités de 1830 et de 1939 qui garantissaient la neutralité de la Belgique n'étaient plus en vigueur parce que les circonstances étaient considérablement changées, et que tout particulièrement la neutralité avait été imposée à la Belgique contre la France... C'était un sophisme insoutenable, mais cela a certainement eu son effet dans la rédaction du Pacte. On connaît l'art. 19 du Pacte : "L'Assemblée peut de temps à autre inviter les membres de la Société à procéder à un examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales..." Voilà pourquoi jusqu'à présent, il existe une clause de révision dans toutes les conventions internationales. Enfin, le 8ème article de forme est un article qui ordonne : "Les textes français et anglais de la présente convention feront foi l'un et l'autre. Inutile de s'étendre sur ce point, c'est devenu aujourd'hui une coutume dans tous les actes de la S D N : les deux langues sont jusqu'à présent le français et l'anglais."

Difficulté quant  
à la forme de  
la ratifica-  
tion .

### La ratification et les sanctions .

La ratification offre un certain nombre de difficultés de forme . Au début , on n'avait

pas aperçu ces difficultés . Déjà pour la convention de Washington relative à la durée du travail, le gouvernement français a eu un scrupule . La décision de la conférence s'appelle un projet de convention . Or, le gouvernement français a pensé qu'il ne pouvait pas demander au président de la République de ratifier un projet . Il avait eu cette idée qu'il fallait qu'il y eut une véritable convention signée par des plénipotentiaires. Il avait imaginé cette chose assez singulière de faire signer par un Etat ami et voisin, par la Belgique, une vraie ratification internationale dans la forme ordinaire, commençant par la nomination des plénipotentiaires... C'est cet acte que le gouvernement français voulait présenter à la signature du Président, à la Chambre des Députés, et au Sénat pour autoriser le Président à le signer . Ensuite le gouvernement français demandait au secrétaire général d'enregistrer cette convention et d'instituer un protocole ouvert à tous les autres Etats , membres de l'Organisation Permanente, afin qu'ils pussent y adhérer . Cela était en dehors de l'art. 405 . Le Secrétaire général de la S D N après avoir pris avis du B I T, s'est refusé à ouvrir un nouveau protocole sur une convention particulière des deux Etats . Pendant un certain temps, cela a retardé beaucoup de ratifications, mais cette procédure a paru inapplicable. Deux ou trois ans après, en 1923 ou 1924, le gouvernement français a abandonné cette idée . Il a reconnu que la partie XIII du Traité instituait une nouvelle procédure pour la formation d'une convention internationale du travail et que cette procédure consistait essentiellement dans le vote de la conférence par l'article 405 . " Les Etats se sont engagés à soumettre à leur Parlement et à faire ratifier éventuellement les actes qui ont été ainsi adoptés à la majorité des deux tiers par la Conférence". Ce vote de la conférence tient

lieu de la signature des plénipotentiaires pour les Etats qui veulent bien soumettre l'Acte à la ratification .

**Modalités des ratifications**

Il y a eu encore d'autres difficultés en ce qui concerne la ratification . A Washington quand on a institué la première convention, on n'a pas pensé à la possibilité de réserves . Dans une convention de travail où les engagements sont pris pour ainsi dire grâce à ce fait que d'autres parties s'engagent dans les mêmes termes il n'est pas possible de retirer un ou deux articles d'une convention tout entière . On ne peut pas ratifier sous réserves . Par contre, on a voulu donner à Washington la possibilité d'une ratification conditionnelle . Des Etats peuvent ratifier à la condition que d'autres Etats ratifient . On sait comment se sont passées les choses à propos des conventions de Berne avant l'Organisation permanente : Après la signature des plénipotentiaires, on convenait d'une date pour l'échange des ratifications . C'était quand les Etats signataires avaient tous ratifié par un acte formel auprès du Conseil Fédéral suisse que la convention était parfaite et que partaient les délais de la mise en vigueur . Pour la convention sur le travail de nuit des femmes, toutes les ratifications devaient être entre les mains du Conseil Fédéral Suisse le 31 décembre 1908 . Elles ne sont arrivées que le 14 Janvier 1909, mais on a consenti à dire que c'était régulier ainsi .

A la Conférence, rien de semblable . En principe une convention votée par la conférence peut être ratifiée simplement par deux Etats . Alors on voit des Etats subordonner l'application de la convention sur leur territoire à la condition de la ratification d'autres Etats . Ce procédé présente l'inconvénient très grave qu'

si les ratifications conditionnelles se multiplient, elles pourraient faire échec pendant longtemps à la mise en vigueur des conventions. Il n'y a pas de délai déterminé pour l'échange des ratifications. Chacun arrive quand il veut. C'est une question qui devra peut-être être réglée autrement qu'elle ne l'est aujourd'hui.

aux es-  
de sanc-  
des  
es 409  
vants:  
cla-

Les articles 409 et suivants organisent de véritables sanctions. Sanctions qui ne vont pas jusqu'à la guerre, mais qui vont jusqu'au blocus économique. Il y a deux espèces de sanctions. La première s'appelle une réclamation, Art. 409; "Toutes réclamations adressées au B.I.T. par une organisation professionnelle, ouvrière ou patronale, aux termes de laquelle l'un quelconque des membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle le dit membre a adhéré pourra être transmise par le conseil d'administration au gouvernement mis en cause. Ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière des déclarations qu'il jugera convenables". Art. 410: "Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'Administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réponse reçue, et les réclamations faites". Cette réclamation consiste tout simplement à dire le gouvernement un tel n'exécute pas la convention. Nous avons eu un cas dans lequel cette sanction a joué. C'était le cas d'une réclamation des marins japonais contre le gouvernement japonais.

ainte.

A côté de cela il y a la plainte, qui est visée par les articles 411 à 420. La plainte est plus grave, elle part d'un gouvernement. "Chacun des membres pourra adresser une plainte au B I T contre un autre membre qui à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une

convention que l'un et l'autre auraient ratifiée". Le Conseil d'Administration peut lui-même se saisir de la question d'office et un délégué à la conférence peut porter une plainte également. Quand le Conseil est saisi d'une plainte, il fait ordonner une enquête. L'enquête est organisée par le secrétaire général de la S D N. A l'avance le Conseil d'Administration lui avait communiqué une liste comportant les noms de trois personnes par Etat, l'une représentant les ouvriers, une autre les patrons et la troisième indépendante des uns et des autres, parmi lesquelles il choisit des membres pour faire cette enquête. Naturellement ces personnes sont désignées en dehors des représentants de l'Etat mis en cause. Cette commission d'enquête a tout pouvoir, le Traité de Paix l'a prévu ainsi, les Etats se sont engagés à lui donner tous les renseignements sur les points de fait. Cette commission d'enquête fait un rapport sur les faits qui ont donné lieu à la plainte et le gouvernement en cause est invité à donner ses raisons. Si ces explications sont considérées comme satisfaisantes, cela ne va pas plus loin. Si ses explications ne paraissent pas satisfaisantes, et qu'il ne veut pas prendre les mesures indiquées par la commission d'enquête, l'affaire est portée devant la Cour Permanente de Justice qui a non seulement le droit de se faire donner tous les renseignements sur cette question de fait, mais d'indiquer quelle sont les mesures à prendre par les autres membres à l'égard du membre délinquant. C'est ici que les sanctions peuvent aller jusqu'au blocus financier et économique. On a spécialement indiqué que cette sanction ne pouvait jamais aller jusqu'à la guerre. On stipule aussi qu'un Etat qui est l'objet d'une plainte et de ces sanctions peut à tout instant éviter les conséquences de la peine qui pourrait lui être infligée en donnant immédia-

Commission  
d'enquête.

tement satisfaction au rapport de la Commission d'enquête ou à la sentence de la Cour Permanente de Justice Internationale. Jusqu'ici, on n'a jamais eu de plaintes.

### Les Conventions Internationales du Travail

Il y a actuellement 26 et même 27 conventions internationales du Travail, si l'on compte la recommandation relative à la convention du phosphore blanc. Il y a un grand intérêt aujourd'hui à prendre par ordre chronologique parce que les premières sont peut-être les plus importantes, et parce que cela nous explique un certain nombre de dispositions qui viennent dans la suite.

#### I.

La première Convention est celle qui fut votée à la première conférence de Washington d'Octobre 1919 :

Projet de Convention tendant à limiter à 8 heures par jour et à 48 heures par semaine le nombre des heures de travail dans les établissements industriels :

Cette conférence n'a pas été convoquée comme sont maintenant les conférences de Genève par le B. I. T., par le conseil d'Administration du B I T. Elle a été convoquée directement par la conférence de la Paix. C'est une annexe de l'art. 426 qui porte ceci : "Annexe : Première session de la Conférence du travail : le lieu de la Conférence sera Washington".

Cette décision a été prise sur la proposition de M. Barnes, le chef de la délégation anglaise, pour trois raisons : 1° une raison de courtoisie, le Président de la Commission Internationale du Travail a été M. Samuel Gompers. 2° Raison géo-

vention  
de 1919  
ur la loi  
e 8 heures.

graphique : Il paraît que Washington était au centre du monde, à égale distance de l' Extrême-Orient et de l'Europe ... 3° Une véritable raison politique : on espérait qu'en allant à Washington, amènerait l'opinion publique américaine et le gouvernement américain à adhérer à l'Organisation Permanente du Travail, comme on espérait qu'il adhèrerait à la S D N . On trouvait que la meilleure manière d'éclairer l'opinion publique américaine était de lui montrer chez elle le travail que l'on pouvait faire . Cet espoir a été déçu et c'est une chose unique dans les annales de l'histoire diplomatique que la tenue de cette conférence de Washington .

La Conférence avait été préparée très soigneusement . Les invitations du Président Wilson, approuvées comme de droit par le Sénat américain ( car rien ne se fait en matière diplomatique sans l'approbation du Sénat), étaient parties au mois de Juin 1919. Le Comité d'Organisation de la Conférence du Travail avait été désigné par la Conférence de la Paix elle-même. Les délégués arrivèrent à Washington au commencement du mois d'Octobre 1919, dans les circonstances les plus tragiques et les plus détestables pour l'oeuvre de la Conférence, en pleine période de grève. Ils furent reçus par le Secrétaire d'Etat du Travail, M. Wilson, ancien ouvrier mineur, qui leur dit : "Messieurs, vous avez été en effet invités régulièrement par le Président Wilson et par le Sénat américain, à venir tenir la conférence à Washington, conformément à la Partie XIII du Traité de Versailles . Cette invitation est partie au mois de Juin, et on a même porté au Budget une somme importante pour vous recevoir , mais cette convocation a été lancée quand on pensait qu'au début de 1919, la S D N existerait . On pensait que le Traité de Versailles

serait en vigueur . Or vous savez qu'il n'en est rien ..." (C'était au moment où au Sénat, le sénateur Lodge, chef du parti républicain, faisait réserve sur réserve et essayait de démolir le plus possible l'oeuvre de Wilson . Le Président Wilson était à la Maison Blanche accablé par la maladie qui le rendait presque impotent, et incapable de gouverner . Au Sénat américain, les réserves s'augmentaient, et la situation du parti démocrate était très grave). Alors le Secrétaire d'Etat ajouta : "La situation est telle que le gouvernement américain ne peut plus se prêter à la tenue de cette conférence ... étant donné les circonstances... vous n'êtes plus invités ... Certainement nous ne vous expulserons pas, vous pouvez rester ici, et tenir une conférence non-officielle, "unformal conference"; mais le gouvernement américain ne vous recevra pas dans ses locaux, vous n'aurez aucune fête et aucun contact avec le monde officiel ... Cela parce que nous ne voulons pas avoir l'air de faire une pression sur le Sénat au moment où la bataille politique est engagée..." Alors le Comité d'Organisation de la Conférence a dit au ministre qu'il était tout à fait impossible d'entrer dans ses vues . Venu à Washington avec un mandat de leur gouvernement, et non comme simples particuliers, les délégués maintinrent leur volonté de tenir leur conférence, et de la tenir conforme en tous points à la Partie XIII du Traité de Paix parce que si la S D N n'existait pas encore, à ce moment, ils étaient bien persuadés qu'elle existerait prochainement, et qu'un acte de ratification viendrait rendre valable toutes leurs décisions . "Nous serons, ajoutèrent-ils, les plus scrupuleux pour l'observation de la Partie XIII du Traité... et nous tiendrons notre Conférence à Washington ." Le fait est que le Gouvernement américain mit à leur disposition des bureaux de la

nouvelle marine, "New Navy", mais ce n'est pas elle qui les reçut dans ce local, c'était un local appartenant à la "Panamerican Union".

### Convention de Washington sur la durée du Travail

Comment la question est-elle arrivée à la Conférence ?

La question de la journée de 8 heures rencontre à deux reprises dans la partie XIII du Traité de Versailles : dans l'annexe établissant l'Ordre du Jour de la Conférence du Travail de Washington, où elle figure en tête, et dans la "Charte du Travail, c'est-à-dire l'art. 427 où elle constitue le quatrième des principes "d'une importance particulière et urgente", proposés au Hauts Parties Contractantes.

Cette question faisait, dès avant la Conférence de la Paix, partie des revendications visées par les clauses du travail à insérer dans le traité de paix. Il est vrai que la Conférence Syndicaliste interalliée de Leeds, en Juillet 1916, et la même conférence tenue à Berne en 1917, n'avaient inscrit à leur programme que la journée de dix heures ; mais la Conférence ouvrière de Berne, de février 1919, demandait la journée de 8 heures.

On sait que la Commission du Travail de la Chambre des Députés française avait, dès le 2 novembre 1918, adopté un rapport de M. Justin Godart qui comprenait la journée de 8 heures dans les mines et les usines à marche continue.

Au sein de la Commission de Législation Internationale du Travail de la Conférence de la Paix, dès qu'on se rendit compte qu'on ne pourrait se limiter à la confection d'un règlement organique, mais qu'on devrait adopter des clauses de formes sociales, toutes les délégations présentées des projets portant notamment sur la journée de 8 heures : la délégation italienne dès la séance du 4 février 1919; la délégation américaine le lendemain.

la délégation belge le 15 mars; il y eut aussi un rapport du délégué tchécoslovaque .

Ceci explique qu'il n'y eut point de discussion ni d'opposition sur le principe .

Il n'est peut-être pas superflu de rappeler, en ce qui concerne les délégués belges, qu'ils avaient des conseillers techniques, nommés par le Gouvernement, à qui ils communiquaient l'état des travaux de la Commission, et dont ils prenaient les avis . C'est à une séance tenue à l'Hôtel Lotti, le 18 février 1919, que les grands industriels faisant partie de cette Commission, se rallièrent au principe de la journée de 8 heures . Avant le vote définitif, les délégués belges eurent soin de demander des instructions au gouvernement . M. Delacroix, premier Ministre, leur répondit par télégramme qu'ils pouvaient voter le principe de la journée de 8 heures, dans l'industrie, mais pas dans le commerce .

M. Mahaim fit une déclaration dans ce sens à la Commission dans sa séance du 17 mars après-midi .

C'est dans sa séance du 14 mars 1919 que la Commission a voté l'inscription à l'ordre du jour de la première conférence du Travail dans les termes suivants : "Application du principe de la journée de 8 heures ou de la semaine de 48 heures". La discussion ne porta que sur des points de détail . Le délégué polonais, M. Patek, voulait supprimer la mention de la semaine parce que le décret polonais en vigueur ne portait qu'une semaine de 44 heures . M. Gompers voulait insérer à toute force le mot "maximum, mais ces amendements furent retirés ou rejetés, et le texte proposé adopté à l'unanimité .

Le 17 Mars, la Commission adoptait à l'unanimité le principe de la journée de 8 heures parmi les clauses dont l'insertion au Traité de Paix était proposée dans la forme suivante : "Limitation des heures de travail dans l'industrie sur la base de 8 heures par jour ou de 48 heures par semaine, sauf

exception pour les pays dont les conditions climatiques, le développement rudimentaire de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances spéciales déterminent une différence notable dans le rendement du travail. Pour ces pays la Conférence Internationale du Travail indiquera les bases à adopter, lesquelles devront être approximativement équivalentes à celles mentionnées ci-dessus".

Dans la discussion, Sir Malcolm Delevingue, qui présentait ce texte, n'insista que sur la nécessité de prévoir des exceptions pour pays exotiques. M. Arthur Fontaine provoqua la déclaration, qu'en visant à la fois limitation par jour ou par semaine, on n'entendait pas que ces deux principes jouent "cumulativement" et le texte fut adopté sans opposition.

A la Conférence de la Paix "in plenum" le projet de la Commission fut présenté par M. Barnes dans la séance du 11 avril 1919. Aucun orateur ne fit d'opposition au principe de la journée de 8 heures. Mais Sir Robert Borden, délégué du Canada, fit voter une résolution par laquelle le Comité de Rédaction était autorisé à appporter des amendements au texte soumis "pour le rendre conforme au Pacte de la S D N quant à la composition des Assemblées, et quant aux règles d'admission des Etats".

Le Comité de Rédaction fit encore autre chose, car à la séance du 28 avril 1919, Sir Robert Borden présenta une rédaction toute nouvelle des clauses ouvrières, due, dit-on, à Lord Balfour, à ce moment, M. Balfour, où le préambule avait été modifié, et où une finale avait été ajoutée. Cette rédaction fut adoptée à l'unanimité. Quant à la clause relative aux 8 heures, elle avait pris la forme que voici : "L'adoption de la journée de 8 heures ou de la

semaine de 48 heures, comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu".

### Préparation de la Conférence de Washington.

La Commission avait proposé, et la Conférence avait adopté, après de chaleureuses paroles du Président Wilson, que la première Conférence du Travail eût lieu au mois d'Octobre, à Washington.

C'est la Conférence elle-même qui nomma le Comité d'organisation en sa séance plénière du 11 avril 1919. Il était composé de 7 membres ayant tous, sauf un, pris part aux travaux de la Conférence.

Dès le 10 mai il envoyait à tous les Etats représentés à la Conférence de la Paix et aux Neutres, un questionnaire développé (19 questions) qui demandait notamment quels étaient la législation et les usages en vigueur dans le pays, la communication des textes officiels, les projets de loi à l'étude, et la disposition des Gouvernements. On posait directement la question : "Votre Gouvernement est-il disposé à adopter la limite de 9 heures par jour de travail effectif (non compris les repos), est-il disposé à adopter la limite de 48 heures par semaine ?".

27 Gouvernements avaient répondu au moment de la rédaction du rapport du Comité d'Organisation. Ce rapport donnait d'abord, d'après ces réponses : l'état de la législation des usages et des coutumes en vigueur, le champ d'application, les dérogations admises, les conditions de dérogations, l'étendue de l'application de la journée de 8 heures et de la semaine de 48 heures, un exposé général du développement de cette pratique. Puis venait l'attitude des Gouvernements. On y constatait que 13 Etats interrogés avaient déjà promulgué des lois consacrant les 8 heures. C'étaient :

## 74 Les Conventions Internationales du Travail

La République Tchéco-Slovaque, la Norvège, la Suisse, les Pays-Bas, la France, l'Espagne, la Pologne, le Portugal, le Panama, l'Uruguay, l'Equateur, la Nouvelle Zélande, les Etats d'Australie. On notait en outre que la Russie, l'Allemagne et la Finlande et l'Autriche avaient également édicté des lois à cet effet. Enfin les Gouvernements de la Belgique, du Royaume-Uni, et de l'Italie annonçaient des projets.

Avant-projet  
de la Conven-  
tion limitant  
à 48 heures  
la semaine  
de travail.

Le rapport étudiait ensuite les modalités nécessaires de l'application du principe et se terminait par un avant-projet de convention. Il est intéressant de constater que ce texte portait "Projet de Convention tendant à limiter à 48 heures par semaine la nombre des heures de travail dans les établissements industriels". Ainsi le Comité, à la suite de la suggestion du représentant de la Grande-Bretagne, s'était décidé à régler la limitation de la durée du travail par semaine et non par jour, afin de donner plus de souplesse à la réglementation. Une autre caractéristique du projet était qu'il classait d'une façon précise les établissements industriels en trois catégories faisant l'objet de trois listes : Une liste A énumérait les industries à travail continu, jour et nuit, pour lesquelles 56 heures au lieu de 48 étaient permises. Une liste B indiquait les personnes susceptibles d'être exemptées de la limitation des 48 heures, et qui pourraient travailler 60 heures par semaine à raison des conditions spéciales de leur emploi. La liste C énumérait les industries saisonnières, celles où se produisent des commandes par suite d'événements imprévus, celles mettant en oeuvre des matériaux périssables, celles où le temps des travaux ne peut, en raison de leur nature, être déterminé d'une façon précise, enfin les usines actionnées exclusivement

par l'eau . Pour ces industries, 150 heures supplémentaires les cinq premières années, 100 heures dans la suite, étaient accordées. Des dispositions spéciales étaient prévues pour admettre des modifications pour les pays se trouvant dans des conditions spéciales à raison du climat, du développement incomplet de l'organisation industrielle ou autres .

On a dit parfois que la préparation de la convention avait été insuffisante . Certes, à comparer la richesse de documentation à laquelle le B I T nous a habitués depuis, la petite brochure de 165 pages du Comité de 1919 est maigre. Mais étant donné le peu de temps dont on disposait, il faut reconnaître que l'effort avait été considérable . En tout cas, la Conférence était amplement informée, la bonne volonté des gouvernements était manifeste, et au cours de la Conférence elle-même, personne n'a demandé un ajournement pour renseignements complémentaires.

A la Conférence de Washington - Novembre 1919 .

Dès le 4 Novembre 1919, M. Barnes ouvrit les débats . On sait qu'ancien secrétaire de la puissante fédération des mécaniciens, il était alors membre du Parlement et membre du "Cabinet de Guerre" présidé par M. Lloyd George . Sa motion demandait à la Conférence de prendre pour base de discussion le projet du Comité d'organisation . Son discours substantiel et bien ordonné exposait l'ensemble de la question . Il défendait l'idée de la semaine de 48 heures plutôt que la journée de 8 heures, en montrant la nécessité de laisser à la convention assez de souplesse pour pouvoir être adoptée par des pays se trouvant dans des conditions très diverses . Il est hors de doute que M. Barnes parlait avec l'autorité d'un membre du Gouvernement britannique, et d'accord avec ses collègues .

Immédiatement les ouvriers demandèrent si, en adoptant le motion Barnes, la conférence allait se

lier au système de la réglementation "par semaine". On leur répondit que tout délégué pourrait présenter des amendements au projet du Comité qui n'était qu'une base de discussion. Mais dès ce moment les ouvriers conçurent l'idée que la motion était décevante pour leur cause. Il y a des mots qui ont un sens, une valeur mystique. "La journée de 8 heures" était de ce nombre. Il fallait de toute nécessité que ces mots se trouvent consacrés par le titre au moins de la convention.

La discussion générale s'engagea alors dominée par des questions de procédure sur la manière dont on pourrait introduire des amendements. Le Délégué patronal britannique, M. Marjoribanks, présenta une sorte de contre-projet. M. Samuel Gompers qui avait été admis à la Conférence comme "hôte", car il n'était pas délégué, prononça un grand discours sans conclusion. Le second jour, la Conférence finit par adopter la motion Barnes mais avec un amendement de M. Arthur Fontaine qui changeait le titre du projet de convention. On l'appela : "Projet de convention concernant la journée de 8 heures et la semaine de 48 heures".

Au début de la séance suivante, le 6 novembre, M. Jouhaux fit observer que la presse américaine avait conclu de la résolution prise la veille que les ouvriers avaient subi un échec sur la question de la journée de 8 heures.

On pensa alors à faire paraître un communiqué officiel quotidien résumant les débats, mais on abandonna cette idée sur l'observation que cela n'empêcherait pas les commentaires erronés de la presse.

La discussion générale continua encore pendant deux séances, sans faire de notables progrès. Un patron canadien, M. Parsons, seul des délégués patronaux, à la Conférence, combattit le principe même de toute loi et de toute convention sur la durée du travail. M. Jouhaux présenta le point

de vue ouvrier et annonça un certain nombre d'amendements. M. Guérin, délégué patronal français présenta une déclaration au nom des patrons français. Elle commençait ainsi : "Les patrons français ont généralement accepté le principe de la journée de 8 heures, ou de la semaine de 48 heures ... Ils n'ont pas, malgré les difficultés de l'heure présente, l'intention de revenir sur ce qui a été convenu, et ils entendent maintenir ce qui a été adopté ... " On entendit aussi M. Marjoribanks protester avec énergie contre l'insinuation qui avait été faite que les employeurs étaient opposés à la semaine de 48 heures .

Finalement, comme on se rendait compte que la discussion générale ne faisait qu'amener à la tribune une série d'orateurs sans faire avancer le projet, la Conférence décida sur la proposition de M. Rowell, délégué du gouvernement canadien, de renvoyer l'examen de toute la question à une Commission de 15 membres, cinq gouvernementaux, cinq patronaux, et cinq ouvriers . Elle avait déjà décidé de faire examiner par une autre Commission spéciale le régime particulier qui devait être appliqué aux pays se trouvant dans des conditions moins avancées que les autres, notamment les pays d'Extrême-Orient .

C'est du travail de ces deux Commissions qu'est sorti le texte qui fut proposé à la Conférence . Les débats de la première Commission furent pénibles, âprement discutés, dans une atmosphère de suspicion réciproque . Le texte finalement adopté à l'unanimité fut un compromis . Il faut noter que les trois listes contenant l'énumération des trois catégories d'industries disparurent . On n'aurait jamais pu se mettre d'accord sur leur contenu . Mais le rapport de la Commission, rédigé par M. Arthur Fontaine indique clairement sous les formules générales du projet, les catégories d'industries visées .

La discussion du projet de la Commission vint à la séance du Lundi 24 Novembre 1919 et dura

deux jours. Elle ne porta que sur des détails. Seul, le délégué patronal canadien fit encore opposition à laquelle personne ne prit garde. L'adoption provisoire de l'ensemble eut lieu le 25 Novembre, par 64 voix contre une, et le projet fut envoyé au Comité de rédaction.

Quant aux dispositions relatives aux pays à mettre sous un régime spécial, la Commission qui s'en occupa rencontra moins de difficultés. Son rapport fut présenté par M. Barnes le 27 Novembre. La discussion porta surtout sur les exceptions accordées au Japon. Le projet fut adopté sans modification.

Enfin, l'ensemble du projet de Convention, complété par les clauses de forme dues au Comité de Rédaction, fut adopté le 28 Novembre, après-midi, par 83 voix contre deux (celles du délégué patronal canadien, M. Parsons, et celle d'un délégué norvégien, qui n'avait jamais rien compris à la question et qui craignait que cette convention ne s'appliquât à la marine), et un abstention.

### La Convention.

On a souvent critiqué le texte adopté à Washington. Les uns y trouvent des lacunes et des obscurités, les autres lui reprochent d'entrer dans trop de détails. Comme tous les textes qui sont le résultat d'un compromis, il manque d'unité. Mais, à tout prendre, quand on l'examine sans parti pris, il ne mérite pas tout le mal qu'on en dit.

Il comprend d'abord 8 articles communs à tous les pays auquel il faut ajouter l'article 1 également commun à tous les pays. Puis l'article 9 se rapportant au Japon, l'article 10 se rapportant à l'Inde, l'article 11 qui fait une réserve pour la Chine, la Perse et le Siam. L'article 12 se rapporte à la Grèce et l'article 13 à la R

Si nous nous attachons surtout aux clauses générales se rapportant à tous les pays, il reste à étudier d'abord 9 articles de fond .

**L'article 1er** détermine le champ d'application de la Convention, en définissant ce qu'elle considère comme "établissements industriels". Concept large, couvrant tout établissement industriel sans acception du nombre d'ouvriers occupés, et comprenant notamment les transports . On laisse aux divers gouvernements le soin de déterminer la ligne de démarcation entre l'industrie d'une part, le commerce et l'agriculture d'autre part . On renvoie à une Conférence spéciale la réglementation des heures de travail dans la marine et la navigation intérieure .

**L'article 2** contient le principe : la durée du travail ne peut excéder 8 heures par jour et 48 heures par semaine, sauf trois exceptions immédiatement indiquées : a) pour les personnes occupant un poste de surveillant, de direction ou de confiance ; b) pour le cas où la durée du travail est, un jour par semaine, inférieure à 8 heures (semaine anglaise), la possibilité d'allonger d'une heure au plus le travail des autres jours . c) pour les travaux s'effectuant par équipes, la faculté d'établir sur trois semaines la moyenne de 48 heures par semaine .

**L'article 3** suspend la règle pour les cas d'accident survenu ou imminent, de travaux d'urgence à effectuer à l'outillage, ou de force majeure "mais uniquement dans la mesure nécessaire pour éviter qu'une gêne sérieuse ne soit apportée à la marche normale de l'établissement".

**L'article 4** vise les travaux "dont le fonctionnement continu doit, en raison même de la nature du travail, être assuré par des équipes successives". La durée peut y être de 56 heures en

moyenne par semaine, et il y a lieu de ne pas réduire les congés compensatoires du jour de repos hebdomadaire. Nous savons par le rapport de M. Arthur Fontaine au nom de la Commission, que les établissements visés sont ceux énumérés, non limitativement d'ailleurs, par le tableau A du projet du Comité d'organisation.

L'article 5 ne fait que compléter l'article 4 en prévoyant le cas de certaines industries où la durée du travail est établie sur une période plus longue que la semaine. Le rapport de la Commission cite notamment les chemins de fer où l'on a parfois adopté la décade pour régler le roulement des agents. Dans ces cas exceptionnels, si des conventions sont intervenues entre organisations ouvrières et patronales, et si le Gouvernement, les transforme en règlement, la limite des 48 heures pourra être dépassée, à condition que la moyenne n'excède pas 48 heures.

#### Dérogations.

L'article 6 est relatif aux dérogations. Toutes doivent être déterminées par des règlements de l'autorité publique portant sur toute une industrie ou une profession.

Il y a deux espèces de dérogations : les dérogations permanentes sont admises pour les travaux préparatoires ou complémentaires qui doivent nécessairement être exécutés en dehors de la limite assignée au travail normal de l'établissement; les mêmes dérogations sont admises pour les personnes dont le travail est spécialement intermittent (portiers, concierges...). Ces travaux et ces catégories de personnes étaient indiqués à la liste B du projet du Comité d'Organisation.

Des dérogations temporaires sont admises "pour permettre aux entreprises de faire face à des surcroîts de travail extraordinaires". Il est hors de doute que dans ces entreprises sont comprises celles des industries saisonnières, celles où d

commandes surviennent par suite d'événements imprévus, celles produisant des articles ou mettant en oeuvre des matériaux périssables, celles où le temps nécessaire à exécuter les travaux ne peut être, en raison même de leur nature, déterminé d'une façon précise et celles actionnées par l'eau. Toutes ces entreprises, en effet, étaient énumérées à la liste C du Comité d'Organisation et nous savons, par la discussion, que les auteurs de l'article les comprenaient dans leur formule.

A la différence de l'article 5 qui exigeait "l'accord" des organisations patronales et ouvrières, l'article 6 ne demande que la "consultation" de ces organisations "là où il en existe". En outre, il fait une obligation de majorer d'au moins 25 % du salaire normal le salaire des heures supplémentaires.

Les articles 7 et 8 ne prévoient que des mesures de contrôle : communication par les Gouvernements au B I T des renseignements sur l'application des articles 4, 5 et 6 ; affichage par les patrons des dispositions prises sur la durée du travail, les repos, les heures supplémentaires.

Enfin, il n'est pas superflu de mentionner que l'article 14 permet au Gouvernement de suspendre les dispositions de la convention "en cas de guerre ou en cas d'événements présentant un danger pour la sécurité nationale".

Revenons sur l'article 9 qui se rapporte au Japon. Il y a une diminution dans le champ d'application; on ne considère comme établissements industriels que ceux déterminés par la loi japonaise, qui ne sont pas tous les mêmes que ceux déterminés par l'article 1er. La durée du travail par semaine peut être de 50 heures au lieu de 48, sauf pour les travaux des enfants de

rés de  
ontrôle.

moins de 15 ans, et pour les travaux souterrains des mines. La période de repos de 24 heures consécutives par semaine sera accordée à tous, sans distinction de catégories.

L'article 10 déclare que dans l'Inde Britannique la durée du travail pourra être de 60 heures au lieu de 48 par semaine, et l'application de la loi ne se fait qu'aux établissements qualifiés "factories" par la loi indigène.

L'article 11 est assez curieux. Il prévoit que les dispositions de la présente convention ne s'appliqueront ni à la Chine, ni à la Perse, ni au Siam, mais la limitation de la durée du travail dans ces pays devra être examinée dans une prochaine session de la Conférence du Travail. Nous avons ici la marque du souci du renvoi d'une Conférence à une autre. C'est un caractère intéressant pour cette institution. C'est la preuve de la continuité de ses travaux, on se renvoie des tâches comme un Parlement alors que le mandat de la Conférence est toujours limité au travail qui est fait chaque année.

L'article 12 pour la Grèce porte un retard dans la mise en vigueur de la convention, reportée au 1er Juillet 1923. Suit une énumération d'établissements pour lesquels la Convention s'appliquera, puis un certain nombre d'autres établissements pour lesquels la convention s'appliquera seulement au 1er Juillet 1924.

L'article 13 accorde à la Roumanie une prolongation de la mise en vigueur de la convention jusqu'au 1er Juillet 1924.

Après avoir passé en revue les travaux préparatoires de la Convention de Washington, et analysé les textes de celle-ci, nous allons faire l'histoire des ratifications et de l'application de cette convention.

Les premières ratifications et les premières difficultés

On sait que les conférences internationales du travail ne votent que des "projets" de conventions, lesquels doivent être ratifiés par les autorités compétentes pour entrer en vigueur. En ce sens, on a pu dire que les projets de convention en question "ne lient" personne. C'est exact, mais il en est de même de toutes les conventions signées par des plénipotentiaires : elles ne sont non plus que des projets tant qu'elles n'ont pas été ratifiées.

premiers symp-  
tômes favora-  
bles à la  
ratification  
de la conven-  
tion sur la  
durée du  
travail.

Quand au retour de Washington, les délégués gouvernementaux apportèrent les six projets de convention à leurs gouvernements, personne ne doutait que celui de la durée du travail ne fut promptement ratifié. L'unanimité qui s'était trouvée pour son adoption, l'importance que les milieux ouvriers y attachaient, la pression des organisations ouvrières fort influentes à ce moment, l'accord préalable de principe, tout faisait croire à la prochaine réalisation de la ratification. Tant de pays industriels n'avaient-ils pas alors des lois conformes à la convention et par conséquent n'avaient pas de prétexte pour différer ? L'Angleterre spécialement avait joué un rôle prépondérant dans la préparation de cette convention, la première idée de ce projet était une idée essentiellement anglaise. Tout le monde s'attendait à voir la ratification de la convention se faire tout particulièrement en Angleterre. Cependant, il y avait quelques raisons pour douter. La convention, pour être applicable, demande une législation. Or, l'Angleterre est un pays où la constitution elle-même n'est pas écrite. On y aime beau-

## 84 Ratification et application de la Convention de Washington

coup les situations qui peuvent se modeler sur les événements . En matière de législation du travail les Anglais préfèrent beaucoup les conventions collectives entre associations patronales et associations ouvrières, aux règlements d'administratic et aux lois . Cependant il était hors de doute que la chose ne ferait pas de difficultés puisque dès la mois d'Août 1919, le gouvernement qui était alors le gouvernement de M. Lloyd George avait déposé un projet de loi pour consacrer la journée de 8 heures .

En effet, dès les premiers mois de 1920 les gouvernements et les parlements ne paraissent pas hésiter . Ainsi le Gouvernement belge dépose, dès le 16 mars, un projet de loi consacrant la journée de 8 heures en déclarant qu'il fait ainsi porter effet à la convention de Washington ; il annonce en même temps le dépôt d'un projet de loi portant ratification .

En France, à la deuxième séance du 29 avril 1920 de la Chambre des Députés, le Président du Conseil, Ministre des Affaires Étrangères, dépose un projet de loi (N° 856) tendant à la ratification du projet de convention de Washington sur la durée du travail comme des cinq autres projets . Il semble bien qu'à ce moment-là, le scrupule constitutionnel qui va plus tard faire modifier la procédure n'existe pas .

Le 24 Juillet-1920, est déposé sur le bureau de la Chambre des Députés italienne un projet de loi portant ratification des six conventions de Washington .

La Grèce qui jouit d'un régime de faveur adopte en Juillet 1920 une loi qui incorpore la convention dans sa législation, et elle est la première à présenter à Genève une ratification

de l'acte de Washington qui est enregistrée au Secrétariat de la S D N le 19. Novembre 1920 .

Elle est bientôt suivie par la Roumanie et l'Inde, dont les ratifications sont respectivement du 13 Juin et du 11 juillet 1921 . Ce sont encore des Etats profitant dans le dispositif de Washington de privilèges . La Convention, d'après son texte ne prenait existence que du jour où deux Etats l'avaient ratifiée . C'est pourquoi, c'est à partir de la ratification de la Roumanie, le 13 Juin 1921, que la convention est en vigueur . Enfin, la Tchéco-Slovaquie fait enregistrer sa ratification le 24 août 1921 . C'est le premier Etat européen soumis au régime normal . La Bulgarie ratifie le 14 Février 1922, et pendant longtemps, ces deux Etats vont être les seuls en Europe à avoir officiellement ratifié sans condition .

premières  
difficultés  
- la  
ratification.

Cependant depuis le mois de Septembre 1920, on apprenait que certaines difficultés se rencontraient en Grande-Bretagne . Le 18 août 1919 - donc avant la Conférence de Washington - le Gouvernement avait présenté au Parlement un projet de loi relatif aux heures de travail . Il déclara en Octobre 1920, que ce projet était soumis à une révision avant d'être déposé de nouveau à la Chambre des Communes, dans le but de l'adapter plus complètement aux dispositions de la Convention de Washington . Sir Malcolm Delevingue faisait connaître au B I T que la seule difficulté provenait d'un "accord entre les cheminots et les Compagnies de chemins de fer qui, sur quelques points, n'était pas en conformité avec le projet de convention" .

En même temps, en France, le Ministre des Affaires Etrangères soulevait une question de forme , provoquée par un scrupule constitutionnel . Il trouvait difficile de faire ratifier par le

Président de la République, un "projet" de convention, comme l'avait indiqué le premier projet de loi, et il voulait des signatures de plénipotentiaires . De là une correspondance entre le Secrétaire Général de la S D N et le Directeur du B I T qui devait retarder quelque peu les décisions du Parlement. Le procédé auquel on s'est arrêté fut que la France et la Belgique signèrent à Paris, le 24 Janvier 1921, une véritable convention internationale ( c'était l'ambassadeur de Belgique M. de Gueffier d'Hestroy , et M. Briard reproduisant littéralement le projet de convention de Washington , et c'est sous cette forme que la ratification fut demandée aux Parlements .

Ces hésitations furent certainement pour quelque chose dans la lenteur du travail parlementaire des différents pays .

Refus de l'Angleterre de ratifier la convention des huit heures. Ses conséquences.

Mais ce fut avec un grand étonnement que l'on apprit que le Gouvernement Britannique qui venait de ratifier quatre des conventions de Washington, était résolu à ne pas ratifier la convention des 8 heures de travail .

Au cours de débats qui eurent lieu à la Chambre des Communes, notamment au sujet de la procédure de ratification de l'art. 405, le Ministre du Travail, M. Macnamara, fit part du défaut de concordance qui existait entre certaines conventions collectives entre patrons et ouvriers et la Convention de Washington . Il ne cita qu'un exemple : celui des Cheminots . Puis il généralisa ses objections en soutenant que "la convention ne reconnaissait pas le travail supplémentaire comme un élément habituel du travail industriel . Or, c'était une coutume générale en vigueur en Angleterre de laisser régler la question des heures supplémentaires par les syndicats de patrons et d'ouvriers . Surtout le Ministre ne voyait pas la possibilité de "superposer à ce réseau

d'accords un système de règlements". Il annonça l'envoi au B I T d'une lettre demandant qu'une Conférence du Travail examinât à nouveau la Convention sur les heures de Travail, en la rédigeant d'une façon plus souple.

Alors il s'est passé quelque chose de remarquable et de dramatique en même temps à la Chambre des Communes. M. Barnes qui avait si intimement participé à la confection de la convention de Washington s'est levé et a protesté. Il a dévoilé qu'avant de partir pour Washington il avait reçu des instructions précises, renouvelées avant le vote de la Convention. Il a adjuré la Chambre de faire honneur à la parole du Gouvernement britannique. Mais le Ministère d'alors, qui était un ministère conservateur succédant au Ministère démocratique de M. Lloyd George, est passé outre, et une motion approuvant l'attitude du Ministre du Travail, M. Macnamara, fut votée, par 164 voix contre 53. La lettre annoncée par le Ministre fut en effet envoyée à Genève le 22 Juillet 1921. Le Conseil du B I T s'en occupa dans sa dixième session. Le représentant du Gouvernement britannique ne parvint pas à convaincre ses collègues. Le Conseil se refusa à mettre à l'ordre du jour d'une prochaine conférence du Travail, la révision de la Convention de Washington. Il se refusa même à donner une interprétation officielle de la Convention. Il chargea seulement le directeur de se mettre en rapport avec les Gouvernements rencontrant des difficultés dans le but d'examiner la solution de ces difficultés.

C'est à partir de ce moment que commence cette interminable série de démarches et de tentatives de toutes sortes en vue de faire avancer le travail des ratifications.

Il ne se passe pas une session du Conseil

d'Administration où l'on ne pose la question de la ratification par la Grande-Bretagne. Le délégué ouvrier britannique n'est pas le dernier à conjurer son Gouvernement de faire un pas en avant. Chaque année, à la Conférence du Travail lors de la discussion du rapport du Directeur, même débat s'institue où il apparaît clairement c'est l'attitude de la Grande-Bretagne qui tient tout en suspens.

Tous les Gouvernements hésitent à se lier par une convention dont l'Angleterre ne veut pas. C'est en premier lieu la Belgique. Le projet de loi du 16 Mars 1921, qui portait ratification des six conventions de Washington, eut pour rapporteur M. Heyman. Il proposa la ratification des cinq autres conventions, mais non celle sur la durée du travail. On était au 6 Juillet 1921. La loi belge était votée depuis le 14 Juin. Ce qui arrêtait, c'était l'abstention de l'Angleterre - abstention que l'on trouvait d'autant plus incompréhensible qu'en fait la journée de 8 heures existe pour 93 % des ouvriers anglais.

Si le travail parlementaire était si lent en Allemagne, en France, en Italie, en Espagne, en Finlande, en Pologne, c'est à coup sûr encore pour les mêmes raisons. Mais dans les pays où la législation consacre les 8 heures, on ne veut pas s'engager.

#### Les difficultés s'accumulent.

A partir de 1922 les difficultés s'accumulent et rendent la ratification de plus en plus difficile. Au mois de Mars 1922, M. Albert Thomas s'était rendu à Londres. Il avait essayé.

Conférence de 1922. On tenta- s pour r les ratifications. de convaincre le Gouvernement britannique et n'avait pas réussi. Alors à la Conférence de 1922, il avait présenté un rapport spécial sur les difficultés qu'il avait rencontrées pour obtenir la ratification, et il n'avait rien trouvé de mieux pour essayer d'atteindre la conclusion que de procéder à ce qu'on a appelé une procédure d'amendement des conventions, qui permit aux Etats, même après ratification de revenir sur des dispositions adoptées.

La question fut longuement et sérieusement examinée à la Conférence. On ne parvint pas à se résoudre à prévoir, dans les conventions, même des procédés qui auraient surtout pour effet d'affaiblir les engagements pris. La procédure d'amendement fut repoussée. Ou bien les Etats se lieront de bonne foi dans une vue de progrès social, ou bien ils ne le feront pas. Si la procédure d'amendement existait, tout deviendrait précaire. On pensa alors que si les ratifications étaient si difficiles, c'était peut-être que l'on avait été trop vite, que les Gouvernements n'avaient pas eu le temps de la réflexion, et n'avaient pas eu l'occasion d'indiquer quelles étaient les dispositions qui empêcheraient chez eux la ratification. Alors on essaya la procédure de double lecture, dont nous avons déjà parlé. On en a vite reconnu les inconvénients, et à l'heure actuelle, au lieu de la double lecture, nous avons la double discussion, toujours en vue de rendre plus nombreuse et plus faciles les ratifications.

Mais cela ne fit pas avancer d'un pas la ratification de la Conférence de Washington.

En 1922 nous constatons un nouveau recul en Suisse. La loi fédérale du 7 Juin 1919 n'est pas applicable aux arts et métiers dont les établissements sont compris dans le champ d'application de la Convention. Le Gouvernement propose au Conseil National suisse de ne pas ratifier la

## 90 Ratification et Application de la Convention de Washington

Convention, et le Conseil se range à l'opinion du Gouvernement. En outre, une loi fédérale du 1er Juillet 1922 permit une suspension de l'article 4 de la loi de 1919 pendant trois ans, en ce qui concerne la durée du travail. Il est vrai que cette loi soumise au referendum populaire fut abrogée. Mais elle n'en révélait pas moins l'attitude du Gouvernement et du Parlement.

En 1923, l'Allemagne prit des mesures qui firent reculer encore la perspective de la ratification. Nous sommes pendant l'occupation de la Ruhr et l'Allemagne en définitive fait suspendre l'application de la loi sur la journée de 8 heures. Il ne reste plus, à un moment donné, que la limitation du travail des adultes, dans les mines, et dans un certain nombre d'industries dangereuses. La législation d'avant guerre redevenait applicable à l'industrie, elle ne limitait que la durée du travail des femmes et des enfants, et le personnel des établissements insalubres. Pour tout le reste la durée du travail est laissée à l'arbitraire du Gouvernement. Le 21 décembre 1923 le Gouvernement promulgua une ordonnance provisoire qui maintenait la journée de 8 heures en principe, mais qui admettait toute une série de dérogations ayant pour effet de rétablir dans la grande industrie, notamment dans l'industrie lourde, la journée de 9 heures et même de 10 heures.

Est-il étonnant dès lors que dans beaucoup de pays il ne soit plus question de la ratification? La Pologne ne peut faire autrement que de suivre l'exemple de l'Allemagne, en Haute Silésie du moins. Les Pays-Bas qui avaient été si enthousiastes au début, à Washington où l'on pouvait voir Mgr Nolens voter avec les ouvriers, abolissent la limite de 45 heures par semaine, et reviennent à 48 heures. La Suède apporte des modi-

fications dans sa législation .

Une Commission nommée par le Conseil d'Administration du B I T en avril 1923 était chargée de déterminer quelle serait la voie à suivre pour permettre de plus nombreuses ratifications . Elle ne conclut qu'à une chose, c'était à renouveler les démarches auprès des gouvernements .

Le Cabinet Travailleiste en Angleterre  
et la Conférence Ministérielle de Berne

ssion  
avoir  
minis-  
travail-  
en  
terre,

L'arrivée au pouvoir de M. Ramsay Mac Donald vint ranimer quelque peu les espérances des partisans de la ratification de la Convention de Washington . Le Ministre du Travail dans ce Cabinet, fut M. Tom Shaw qui avait été délégué ouvrier à Washington . Il annonça bientôt qu'il déposerait un projet de loi consacrant les 8 heures et qui permettrait de ratifier ensuite la Convention . On sait que la thèse des juristes anglais est que la législation nationale doit être conforme à la Convention "avant" la ratification .

A la Conférence du Travail de 1924, la délégation britannique donna les assurances les plus formelles d'une prochaine ratification "dès que le travail parlementaire, lourdement chargé, le permettrait" . Un grand débat eut lieu à l'occasion du rapport du Directeur du B I T . Celui-ci adjura éloquemment l'Allemagne de ne pas persister à faire obstacle à la ratification . Il développa cette idée que "la limitation de la durée du travail devait être rétablie sans considération de toutes les circonstances économiques et politiques dans lesquelles pourraient se trouver les divers Etats" . Ce débat eut du moins une grande répercussion en Allemagne, où l'opinion parut se tourner davantage vers l'idée de rétablir les 8 heures et de ratifier la Convention .

férence  
minis-

Les 8 et 9 Septembre 1924, se réunissant à Berne, les quatre ministres du Travail, de Belgique,

## 92 Ratification et Application de la Convention de Washington

M. P. Toschffen, de Grande-Bretagne, M. Tom Shaw, de France, M. Justin Godart, et d'Allemagne, M. Brauns. Cette Conférence ministérielle n'avait qu'un caractère privé / Elle n'avait pour objet que "de permettre aux Ministres d'échanger leurs vues et au moment où ils cherchaient à ouvrir chez eux la procédure de ratification, de préciser les obligations que la Convention paraissait imposer, et de s'assurer en quelque manière qu'ils ne s'exposeraient pas à des réclamations éventuelles en commettant quelque erreur sur la portée des clauses de la Convention". L'effort était particulièrement important pour l'Allemagne, où l'on cherchait à apprécier les facilités que laissait le texte, soit pour des heures supplémentaires, soit pour les régimes autorisés pour les industries saisonnières, les usines à feu continu, soit pour les cas où la sécurité nationale se trouverait menacée.

Cette Conférence n'a pas donné lieu à un protocole. Il n'y a pas eu d'acte officiel, mais seulement un communiqué à la Presse disant: "que les ministres avaient procédé à un examen du projet de convention article par article, et qu'ils s'étaient mis d'accord. En définitive, ils n'avaient pas trouvé grande difficulté et c'est avec le consentement unanime de la possibilité de la ratification commune qu'ils ont clos la Conférence de Berne".

Cependant, aucun des Ministres présents ne se hâta de prendre les mesures nécessaires à cet effet. On ne marqua guère qu'un léger progrès en Allemagne, où un décret du 17 Janvier 1924 arrêta la liste des établissements dangereux et insalubres et y réintroduisit le régime des trois équipes au lieu de deux. En outre, le Gouvernement avait annoncé l'intention d'élaborer un projet de loi concernant la durée du travail dans toute l'industrie.

s ratifi-  
ations  
ndition-  
ales .

Entre temps, deux ratifications avaient été enregistrées au Secrétariat de la S D N, mais elles étaient toutes deux conditionnelles . La première, du 12 Juin 1924, était celle de l'Autriche qui en subordonnait la mise en vigueur à la ratification de l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande Bretagne, et l'Italie, soit cinq grands États industriels, et de la Hongrie, la Pologne, la Yougoslavie, la Suisse et la Tchécoslovaquie, c'est-à-dire tous les pays voisins .

La seconde était celle de l'Italie, qui fut enregistrée le 6 Octobre 1924, et était subordonnée à la ratification préalable de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Suisse . Or on vient de voir qu'en Suisse, on avait repoussé la ratification parce que la convention ne concorde pas avec la législation nationale .

C'étaient les premiers exemples de cette pratique de la ratification conditionnelle qui devait être imitée dans la suite plus d'une fois, et qui pose un problème délicat quant à l'efficacité des projets de conventions votés par la Conférence . Si de nombreux États vont attendre leur ratification mutuelle, il y a bien des chances pour que les projets de convention ne deviennent jamais des réalités .

L'attitude de l'Italie fasciste était remarquable : le décret loi du 15 Mars 1923 qui avait été déposé à la Chambre des Députés le 10 juillet ne concordait pas dans toutes les dispositions avec la Convention . Aussi la ratification ne pouvait porter effet qu'après des modifications assez importantes de ce décret . D'autre part, la condition de la ratification de la Suisse que l'on savait impossible ou du moins peu probable rendait presque illusoire celle de l'Italie comme celle de l'Autriche . Tandis qu'en France, le nouveau Ministre du Travail M. Justin Godart, déposait à la Chambre des Députés

un projet de loi tendant à autoriser la ratification de la Convention, à condition que l'Allemagne la ratifie à son tour, le cabinet travailliste en Grande-Bretagne était battu aux élections et remplacé par un cabinet conservateur. Les deux projets de loi qui devaient donner effet à la Convention de Washington devinrent caducs, par suite de la dissolution de la Chambre des Communes, M. Tom Shaw les représenta comme proposition nouvelle, le 13 Février 1925, mais n'ayant pas l'appui du Gouvernement, la proposition fut repoussée.

Si l'on note que la Pologne fut obligée de renforcer ses mesures de défenses contre la concurrence allemande en Haute Silésie, par la suspension provisoire de la journée de 8 heures, on ne peut dire que l'année 1925 ait apporté quelque progrès dans la perspective de la ratification. La seule ratification enregistrée cette année-là est celle du Chili qui date du 6 Septembre.

#### La Conférence ministérielle de Londres.

La Conférence

des Ministres et tout particulièrement la construction des navires et l'industrie minière, traversèrent une crise grave. Au cours des discussions auxquelles elle donna lieu, on invoquait continuellement la concurrence étrangère, et notamment la différence existant entre la durée du travail en Grande-Bretagne et ailleurs. Ces débats n'ont peut-être pas été étrangers à la convocation par le Gouvernement britannique d'une nouvelle conférence des Ministres du Travail. Annoncée l'année précédente et préparée par l'envoi d'un questionnaire aux différents gouvernements, la Conférence se tint du 15 au 19 Mars 1926. L'Allemagne était représentée

et le protocole de Londres de Mars 1926. Points qu'il précise, mais sans engagement de ratification.

sentée par M. Brauns, la Belgique par M.J. Wauters, la Grande-Bretagne par Sir Arthur Steel Maitland, l'Italie par M.G. de Machelis ; la France y assistait aussi. M. Albert Thomas y assistait comme il avait assisté à la Conférence de Berne. Cette fois-ci un protocole fut signé par les participants. Le but de la Conférence y est indiqué : la Grande-Bretagne est animée du désir de rendre efficace un des points essentiels inscrits dans la Partie XIII du Traité de Faix. C'est pourquoi elle désire faire examiner les difficultés qui ont été un obstacle à la ratification de la Convention de Washington. Mais les Ministres n'ont pas "l'intention de donner souverainement des interprétations définitives de la Convention". On sait que d'après le Traité, c'est la Cour Permanente de Justice internationale qui a qualité pour interpréter les conventions du travail. Ce que les Ministres ont voulu, c'est écarter les doutes qui existaient sur la possibilité d'appliquer dans leur détail les clauses de la Convention.

Le protocole énumère les conclusions de la Conférence. Il en est qui étonnent parce que le texte paraissait clair. Ainsi, il est entendu que la Convention s'applique à tous les établissements industriels "quel que soit le nombre de personnes occupées". Cela allait de soi puisque le texte ne contenait pas de restrictions. De même on reconnaît que les chemins de fer sont soumis à la Convention, ce que personne ne contestait. Mais on spécifie que le service postal, télégraphique et téléphonique proprement dit n'y est pas soumis tandis que les travaux de construction, d'entretien et de réparation de ce service y sont inclus : ils sont visés nominativement à l'article 1er B.

A l'art. 2, la Conférence apporte quelque chose de nouveau. C'est une définition de la "durée

du travail". Il faut entendre par là "le temps pendant lequel le personnel est à la disposition de l'employeur. Elle ne comprend pas les repos pendant lesquels le personnel n'est pas à la disposition de l'employeur, et qui doivent être affichés conformément à l'art. 8". A l'art. 5, on entend qu'il peut s'appliquer à l'industrie du bâtiment, pour répartir les heures sur une plus longue période que la semaine. On interprète les mots "travail spécialement intermittent" de l'article 3 A dans un sens restrictif.

Ce sont les dispositions relatives aux heures supplémentaires visées par l'article 6 B qui donnent lieu à de plus importantes précisions. On reconnaît d'abord que le texte n'en limite pas le maximum qui doit être laissé à la décision des législations nationales; que le salaire majoré ne s'applique qu'aux heures supplémentaires visées par cet article, et que la majoration de 25 % au minimum est obligatoire.

Ensuite la semaine de 5 jours est considérée comme compatible avec le texte de la Convention; elle sera régie par l'art. 5 qui permettra une répartition des heures sur 5 ou 11 jours à condition que la moyenne ne dépasse pas 48 heures par semaine.

On stipule expressément que la législation sur le jour de repos hebdomadaire sera respectée dans chaque Etat, et que les heures faites ce jour-là seront régies par l'art. 6 de la Convention ou par les dispositions nationales sur le repos hebdomadaire.

On admet que dans les chemins de fer, dans la mesure où les articles 5 et 6 A ne suffiront point, des heures supplémentaires seront autorisées en vertu de l'article 6 B.

La récupération des heures chômées, autorisée notamment par des règlements français,

avait suscité quelques discussions. La Conférence l'admet, mais pour les heures chômées pour les fêtes locales exclusivement.

Enfin, comme l'Allemagne avait naguère demandé si l'article 14 de la Convention ne l'autorisait pas à en suspendre l'application en cas d'événement semblable à l'occupation de la Ruhr, la Conférence entend que l'art. 4 "ne peut être invoqué qu'au cas où l'économie nationale est affectée à un tel point que la vie du peuple est menacée. Une crise économique ou commerciale qui ne concerne que certaines branches de l'industrie ne peut être considérée comme un danger pour la sécurité nationale dans le sens de l'art. 14, et dans ce cas, la suspension de la Convention ne pourrait se justifier".

Le protocole prenait soin, en terminant, de déclarer que toutes ces interprétations ne formaient point un engagement de ratifier. Les Ministres ne s'obligeaient qu'à "rapporter à leurs Gouvernements respectifs les conclusions auxquelles la Conférence est arrivée, afin que, compte tenu des accords intervenus, ces Gouvernements puissent prendre en considération les questions de la ratification de la Convention s'ils ne l'ont pas déjà ratifiée".

On a prétendu aussi qu'il y avait une clause secrète. En réalité c'était extrêmement simple. L'Allemagne avait demandé qu'on ne divulguât pas la demande qu'elle avait faite que les Etats se communiquent réciproquement la liste des travaux qu'ils considèrent/à feu continu, sur lesquelles il y avait des difficultés. (C'est la Tchécoslovaquie qui a étendu le concept de ces travaux spécialisés d'une façon un peu forte). L'Allemagne ne voulait pas qu'on le dise. Grosse émotion à la Conférence : il y avait une clause secrète.. Bref l'aveu a été fait un peu plus tard à la Chambre des Communes en 1927. Le ministre anglais a dit : il y a une clause secrète, la voici.

Appréciations  
diverses de  
la Conférence  
de Londres  
de 1926.

Les résultats de la Conférence de Londres ont été diversement appréciés. M. Albert Thomas écrivait dans son Rapport à la Conférence qui suivit cette conférence de Londres : "Sans nous livrer à des espérances exagérées, nous croyons pouvoir dire qu'elles permettent dans un avenir prochain un sérieux progrès de la ratification dans les cinq pays intéressés". Mais les employeurs au Conseil d'Administration du B I T et à la Conférence du Travail qui suivit, tinrent beaucoup à faire observer que cette Conférence de Londres était une conférence privée dont les interprétations ne liaient personne. Ils ont même pris occasion de cette conférence pour faire une campagne plus ardente contre la ratification, notamment en Angleterre.

La ratification  
de la  
Belgique.

Le fait est que ce ne fut qu'en Belgique que la Conférence de Londres eut pour effet de hâter la ratification. C'est le 26 Novembre 1925 que la Chambre des Représentants adoptait le projet de loi de ratification, et au Sénat le gouvernement fit état de l'accord de Londres, et la ratification sans conditions et sans réserves de la Belgique fut enregistrée le 6 Décembre 1926 à Genève.

La Chambre des Députés de France avait adopté à l'unanimité le projet de loi portant ratification sous la réserve de la ratification de l'Allemagne. Quand le projet arriva au Sénat, plusieurs amendements y furent présentés et finalement on ajoutait à la condition de la ratification allemande celle de la ratification britannique. Quand la Conférence du Travail se réunit en 1926, la grande grève des ouvriers mineurs anglais était en plein développement. Après une secousse aussi formidable que cette grève du mois de mai

on comprend que le gouvernement anglais n'ait pas voulu faire davantage de promesses et qu'il observa une attitude pleine de réserve. Peu de temps après cette Conférence, était promulguée en Angleterre cette loi du 20 Juin 1926, prolongeant la durée du travail au fond des mines de charbon.

En Italie, un décret loi du 16 Juin 1926 établissait que jusqu'à nouvel ordre, en dérogation du décret loi du 15 Mars 1923, et aux conventions collectives du travail qui s'y rapportaient, les entreprises commerciales et industrielles, et agricoles, étaient autorisées à augmenter d'une heure la durée de travail de leurs ouvriers et employés. Il est vrai que le décret réglementaire qui suivit du 11 janvier 1927 précisait que la prolongation ne pourrait être autorisée qu'après l'accord entre les organisations patronales et ouvrières et moyennant avis de l'inspection du travail. Les heures supplémentaires devaient être payées avec 10 % de majoration ( la convention, on se le rappelle, exigeait 25 % ). Quant au Conseil d'Administration, on demanda des explications au délégué du gouvernement italien; comment ces mesures se conciliaient avec la ratification de l'Italie, il répondit que ces mesures n'étaient que temporaires, qu'en fait les organisations ne donnaient point leur accord, et que les mesures n'étaient pas appliquées; et qu'en tous cas, l'Italie n'avait ratifié que conditionnellement, et qu'elle serait en règle au moment où les conditions de sa ratification seraient accomplies.

En Allemagne, il n'y a rien à attendre avant le vote du volumineux projet de loi sur la protection ouvrière. Mais trois décrets promulgués le 9 Février 1927 imposaient de nouveau la journée de 8 heures à un certain nombre d'industries, notamment les industries lourdes, et une loi du 8 avril 1927 rendait publique l'observation des conditions légales requises pour la prolongation de la journée

de 8 heures .

**Nomination**

d'une commis-  
sion pour  
étudier les  
difficultés  
des ratifi-  
cations .

Alors, se passa au sein du Conseil d'Administration du B I T un événement qui ne fut pas sans importance . Sur la proposition de M. Sokal délégué du Gouvernement polonais, le Conseil décida de nommer une commission pour étudier les difficultés que rencontrait à ce moment la ratification de la Convention de Washington . Cette Commission se réunit à Paris en Novembre 1926, et à Genève en Janvier 1927 et eut à sa disposition tous les documents réunis par le B I T sur l'application de la Convention . Ces documents extrêmement intéressants ont été publiés dans la Revue Internationale du Travail (1928 N° 1 et 1928 N° de septembre). Les débats de cette commission furent intéressants . Le Gouvernement Britannique communiqua un questionnaire qui visait les renseignements que le Gouvernement britannique voulait connaître pour se rendre compte des difficultés que rencontrerait la ratification chez lui . Elles étaient de deux ordres : les unes se rapportaient à des situations de fait différentes dans divers pays, et qui faisaient obstacles à la Convention, les autres d'ordre juridique provenaient des divergences d'interprétations de la convention elle-même . La Commission s'occupa pas de ces dernières, mais elle entendit les employeurs déposer les raisons qu'ils avaient pour s'opposer à la ratification, la Convention s'accordant pas avec la législation de leur pays . Notamment M. Lambert Rivot, délégué patronal français, fit une analyse extrêmement serrée de la convention article par article, exposant les exigences de l'industrie française . Ses critiques partaient d'un point de vue d'une interprétation très stricte de la convention et tendaient à montrer ou bien que la loi française devait être modifiée, ou bien que la convention n'était pas ratifiable .

fiable . Les autres délégués patronaux présentèrent également des objections tirées de la situation de leur pays, et les ouvriers refusèrent de donner leur interprétation de la Convention de Washington . En conclusion, la Commission ne présenta aucune mesure d'exécution à prendre . Le Conseil ne peut que prendre acte de cette situation . Le gouvernement belge qui avait appliqué la convention fit observer que toutes les difficultés qu'on semblait vouloir accumuler aujourd'hui avaient été parfaitement résolues dans la pratique, et l'on termina en demandant encore une fois au directeur de poursuivre ses démarches pour obtenir les ratifications .

par  
terre  
amen  
révision  
conven-

Au moment où la France faisait enregistrer à Genève sa ratification conditionnelle, subordonnée à celle de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, un effort nouveau était fait par les employeurs de la Grande-Bretagne auprès du Gouvernement britannique pour retarder la ratification . Les organisations patronales prenaient des résolutions mettant en doute la bonne foi de leurs concurrents étrangers et priant le gouvernement de s'assurer avant de ratifier que l'interprétation était bien la même dans tous les pays du continent . Un memorandum de la confédération des employeurs anglais est sous ce rapport une critique amère, acerbe et violente . A cela fut faite une réponse par l'Union anglaise pour la S D N . On voit quelle pouvait être l'attitude du gouvernement britannique hésitant entre ces influences opposées . Le gouvernement britannique présenta à la réunion du conseil qui s'ouvrit le 1er Février 1928, la demande d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence du Travail de 1929 la question de la révision de la Convention .

Il faut se rappeler que la Convention de Washington comme toutes les conventions actuel-

lement votées porte un article ainsi conçu :  
"le Conseil d'Administration du B I T devra au  
moins une fois par 10 années présenter à la Co  
rence générale un rapport sur l'application de  
présente convention et décidera d'inscrire à l  
du jour de la Conférence la révision ou la mod  
cation de la dite Convention".

Comme la Convention de Washington a  
mise en vigueur le 13 Juin 1921, c'est au plus  
en 1931 que la Conférence doit recevoir le rapp  
du Conseil demandant éventuellement sa mise en  
sion . En présentant celle-ci pour 1929, le Gou  
nement britannique ne faisait donc qu'anticiper  
peu et cela était parfaitement légal puisque le  
texte porte "une fois par 10 ans". Il faisait  
pour mettre un terme aux sollicitations dont il  
est l'objet . Le Ministre anglais qui parlait  
non du Gouvernement, M. Betterton, accompagnait  
sa proposition de déclarations importantes . Il  
répéta tout ce que les ministres anglais avaient  
dit depuis l'origine , que le gouvernement n'était  
pas opposé, en principe, à la journée de 8 heures  
qui existe en fait dans son pays depuis longtemps  
mais qu'il voulait que les engagements que les  
Etats prendraient en ratifiant fussent bien plus  
tout les mêmes . " Or, disait-il, ce n'est pas  
accuser la Conférence de Londres qui a bien éci  
ci un certain nombre de points, mais les conclu  
sions que l'on y a formulées semblent avoir dé  
passer le cadre de l'interprétation". C'était  
psychologiquement quelque chose d'assez savoureux  
que de voir les mêmes ministres du travail qui  
s'étaient rassemblés à Londres pour interpréter  
la Convention, venir dire ensuite : ce n'est pas  
une interprétation que nous avons faite, c'est  
simplement une espèce de demande de révision.  
"Ne vaut-il pas mieux, disait M. Betterton, pro

céder à une véritable révision et à l'adoption d'un texte acceptable pour tout le monde ? " Au demeurant, le gouvernement britannique ne spécifiait pas les articles qu'il voulait faire réviser dans la Convention. On conçoit que cette proposition ait soulevé une vive émotion au Conseil. Elle a indigné tout le groupe ouvrier et les Etats qui avaient déjà ratifié, notamment le gouvernement belge, ont déclaré que jamais ils n'accepteraient une demande en révision sans savoir ce que l'Angleterre voulait faire modifier dans la Convention. Le Gouvernement britannique retira sa proposition quand le Conseil eut décidé d'étudier la question de la procédure de révision. Cette procédure fut arrêtée à la session suivante du Conseil, et la Conférence du Travail de 1928 entendit une série d'orateurs protester contre la possibilité d'une altération de principes de la Convention de Washington. Elle s'occupa des clauses de forme des conventions et demanda au Conseil des propositions fermes pour la Conférence de 1929 qui va se réunir le 31 mai, qui aura à s'occuper de cette grave et importante question. Cette révision présente des difficultés juridiques considérables. La Conférence ne peut pas abroger une convention. La révision ne peut être que l'adoption d'une nouvelle convention. Alors quelle sera la situation de ceux qui ont ratifié la première convention et qui ne ratifieraient pas la seconde.

Depuis lors le gouvernement britannique n'a plus insisté sur l'urgence de sa proposition, et le B I T doit présenter un rapport préliminaire à celui qu'il doit présenter à la Conférence, conformément à l'article que je viens de vous lire. La procédure adoptée par le Conseil tend aujourd'hui à limiter le champ d'application de la révision. On a su officiellement depuis la conférence de 1928, que

le gouvernement britannique se proposait d'introduire comme articles de révision tout simplement les conclusions de la conférence de Londres, entre autres à cause de la semaine de 5 jours, et des traités collectifs relatifs aux cheminots. Mais au fond, nous sommes tout à fait dans l'incertitude sur ce qui va se passer.

L'état actuel

des ratifications. Voici actuellement quelle est la situation des ratifications : Nous avons 13 ratifications formelles qui sont celles de la Belgique, Bulgarie, Chili, Grèce, l'Inde, (avec un régime spécial), Luxembourg, Portugal, Roumanie, Tchécoslovaquie.

Un certain nombre d'Etats ont ce que nous appelons des ratifications recommandées, c'est-à-dire que le Parlement a déjà été saisi d'un projet de loi tendant à la ratification c'est l'Allemagne, Argentine, Brésil, Esthonie, Paraguay, Pays-Bas, Uruguay.

Nous avons des ratifications conditionnelles qui sont celles de l'Autriche (liée à d'autres pays), la France (subordonnée à celle de l'Angleterre et de l'Allemagne), l'Italie (subordonnée à celle des cinq pays ayant l'importance industrielle la plus considérable). L'Espagne a conclu aussi une ratification conditionnelle.

Les résultats

En fait qu'est-ce qui est résulté de cette législation des 8 heures ? En Allemagne le Parlement est occupé présentement à mettre sur pieds son fameux code de la Protection du Travail; en Angleterre, la loi de 8 heures est pratiquée dans ses grandes lignes. Toutes les difficultés mises en avant ne sont guère que des difficultés diplomatiques et de forme. Il n'y a plus entre tous les pays que des différences de détails et si la révision se fait comme on le suppose facilement à la prochaine session en

on peut espérer aboutir rapidement, et on peut être sûr qu'elle ne portera que sur des détails.

cations.

La Belgique qui a ratifié depuis deux ans et qui présente suivant l'art. 408 son rapport annuel à la Conférence, déclare avoir pu résoudre facilement toutes les difficultés que présentaient les différences de détail entre la loi belge instituant la nouvelle législation du travail et la Conférence de Washington. En Bulgarie, on trouve quelques différences entre la législation et la convention. Mais dans l'ensemble le gouvernement dit n'avoir rencontré de difficultés particulières qu'à cause des considérations extérieures, et tout particulièrement de la non-application de la journée de 8 heures dans les pays voisins. Une autre difficulté a été soulevée par l'arrivée en Bulgarie, d'un grand nombre de réfugiés qui ont accepté du travail à des conditions inférieures aux usages du pays. On discute aussi en Bulgarie sur la détermination des usines à feu continu. Au Chili, on trouve une difficulté : la loi ne paraît s'appliquer qu'aux établissements industriels employant au moins dix ouvriers, alors que la convention ne comprend aucune restriction sur ce point. En Grèce, il y a eu aussi quelques difficultés dans l'application de la convention à cause des réfugiés et à cause du refus des autres Etats, de ratifier, ce qui a amené certains patrons à s'élever contre la journée de 8 heures. Mais avec l'amélioration de la situation économique générale du pays, on espère que ces difficultés seront vite aplanies. Dans l'Inde, on ne signale aucune difficultés, d'ailleurs l'Inde a un régime spécial, les 60 heures au lieu de 48, et la loi ne s'applique qu'aux factoreries. En Roumanie, il se passe quelque chose de tout à fait singulier. La Roumanie a ratifié la convention, mais elle n'a rien appliqué; mais quand on lui demande des explications, on répond que cela va se faire; en somme, c'est un retard dans l'application. En Tchécoslo-

vaquie, il y a une grosse difficulté, c'est celle des usines à feu continu. Là, on dépasse certainement l'interprétation de la Convention donnée par la Conférence de Londres.

Passons aux pays qui n'ont pas ratifié, et ont des difficultés à ratifier. En Angleterre les difficultés indiquées par le Gouvernement sont la définition de la durée du travail. Nous avons déjà discuté longuement de l'interprétation différente que l'on donne aux termes "travail" qui au temps de présence. La seconde objection posée par l'Angleterre a trait à la semaine de 48 heures répartie sur 5 jours. Nous en avons déjà parlé longuement aussi. Enfin, troisième objection, compensation des journées perdues par suite de congé par une répartition des heures de travail sur la semaine suivante, en excédent des 48 heures normales. Quatrième objection : définition exacte de ce que l'on entend par travaux à feu continu. Un petit nombre seulement des travaux à feu continu énumérés dans la liste des 29 travaux à feu continu considérés comme tels par la Tchécoslovaquie, serait définis ainsi en Angleterre. Cinquième objection. Il y a aussi une divergence sur les heures supplémentaires, la convention est pour cela plus stricte que la loi anglaise. Sixième objection : Il y a divergence aussi au point de vue des contrats collectifs appliqués en Grande-Bretagne au sujet des cheminots spécialement à propos du travail du dimanche. Voilà les difficultés devant lesquelles on se trouve en Grande-Bretagne, qui font que la révision de la Convention paraît s'imposer.

Nous ne craignons pas cette révision, nous croyons qu'elle peut se justifier dans un certain sens, et qu'elle améliorera le texte, mais il est certain qu'au point de vue diplomatique et

au point de vue de l'ensemble de la législation internationale du travail, elle offrira des problèmes particulièrement délicats .

Arrivons maintenant à la seconde convention . Pour chacune de ces conventions, nous indiquerons les travaux préparatoires, les études que l'on a faites, les textes auxquels on s'est arrêté , les ratifications obtenues, et l'application dans les divers pays . Nous les étudierons par ordre chronologique ; à cause de la continuité qui existe dans une même conférence pour des conventions différentes .

#### PROJET DE CONVENTION CONCERNANT LE CHOMAGE

question du chômage en ) et les plusions Comité organisation de la Confé- e de ington .

Elle date également du 28 Novembre 1919. Elle a été votée à Washington . Le Comité d'Organisation de la Conférence avait consacré un rapport de 150 pages à la préparation des décisions à prendre en matière de chômage . En 1919, la question du chômage avait été une question brûlante et intéressant tous les Etats . Elle se posait principalement à cause de la démobilisation et par le retour à une productivité plus normale après la longue épreuve de la guerre . Un questionnaire avait été adressé aux gouvernements . Ceux-ci avaient généralement reconnu que la prévention du chômage et le soulagement de la misère qu'il entraîne était une affaire intérieure de chaque Etat, et constituait un problème variant avec chaque pays. Il est bon de rappeler que certains pays, notamment les pays du Nord, la Suède entre autres, ont des systèmes d'assistance par le travail, de remplacement de travaux de secours que d'autres pays n'ont jamais pu obtenir et réaliser dans une telle mesure.

Par conséquent aucune proposition sur aucune méthode d'action internationale n'avait été faite en ce qui concerne la prévention du chômage. Par contre, tous les gouvernements avaient demandé des informations périodiques complètes et précises sur l'état du chômage dans les divers pays. En conclusion le Comité d'organisation a proposé

- 1° Une convention en trois articles portant sur la fourniture trimestrielle de renseignements statistiques, la coordination des institutions publiques et privées de chômage, et l'égalité de traitement entre les ouvriers étrangers et nationaux en matière d'assurances chômage.

- 2° Une recommandation visant les travaux publics (on demandait que les travaux publics fussent réservés pour les périodes de chômage intense). C'est un vœu qui existait depuis longtemps dans l'association internationale pour la lutte contre le chômage. Il y aurait une action efficace contre le chômage si les travaux publics étaient précisément ordonnés dans les périodes de pénurie intense de travail. Malheureusement jamais on n'a pu arriver à faire que les pouvoirs publics déterminent exactement la date où devaient s'accomplir des travaux publics urgents. Quand ils sont ordonnés (souvent d'ailleurs ils ont commencé avant que le Parlement n'ait voté les fonds) c'est toujours extrêmement urgent.

- 3° des résolutions chargeant le Conseil d'Administration du B I T de constituer deux commissions internationales en vue d'étudier les méthodes d'information sur le chômage, ainsi que la réglementation éventuelle des migrations de travailleurs.

Constitution  
d'une commission  
de 30  
membres.

La conférence constitua le 3 novembre une commission de 30 membres pour étudier la seconde question de son ordre du jour, ainsi conçue :  
"prévention du chômage, et mesures permettant de

la combattre". Elle renvoya en outre à cette commission une motion de M. Baldesi, délégué ouvrier italien, tendant à étudier l'égalité de traitement sur la base de la réciprocité entre ouvriers étrangers et nationaux .

La commission présidée par M. Max Lazard, délégué du gouvernement français, se divisa en six chapitres sur les objets suivants : 1° documentation, 2° assurances, 3° placement, 4° travaux exécutés pour le compte de l'autorité publique; 5° protection des chômeurs étrangers . 6° réciprocité de traitements pour les travailleurs étrangers. Comme l'avait fait le Comité d'Organisation, la Commission utilisa pour ces divers objets les formes de décisions que pouvait prendre la conférence : convention, recommandation et résolution .

Le rapport fut présenté à la Conférence par M. Max Lazard, dans la séance du 25 novembre 1919, l'après-midi . La discussion fut longue et souvent entrecoupée d'incidents . C'était au moment où la conférence était un peu nerveuse et où il y avait des rivalités particulières, personnelles . La conférence eut à s'occuper d'une nouvelle proposition de M. Baldesi, qui voulait greffer sur la question du chômage un vœu priant la S D N de s'occuper de la répartition des matières premières entre les nations . C'était au moment où l'Italie faisait une campagne ardente pour que l'Angleterre cédât du charbon à meilleur compte aux pays qui n'en avait pas . A cela, M. Balfour lui répondit spirituellement que les climats et les richesses minières des pays différaient . . . Cette motion ne fut rejetée qu'à trois voix de majorité . Il y avait des raisons spéciales pour le rejet de cette motion, ce n'était qu'un vœu, et l'Organisation Permanente du Travail doit résister à certaine tendance qu'ont notamment les ouvriers à considérer la Conférence comme une espèce de congrès où l'on envoie des vœux

aux gouvernements ou à la S D N . La Conférence a été instituée pour aboutir à des solutions pratiques, conventions, recommandations, résolutions mais pas à des vœux . Il y avait aussi là difficulté de s'occuper d'une question économique n'était pas à proprement parler une question ouvrière . Cependant, étant donnée la question du chômage, on pouvait admettre de voir au sein de la Conférence ouvrière développer cette question des matières premières , Une proposition d'ajournement de l'ensemble de la question présentée par M. G. délégué patronal français, et par le délégué patronal suisse, M. Sindler, fut également rejetée le 25 novembre au matin, fut voté le premier projet par 63 voix, le second fut voté à l'unanimité, et le 3ème par 51 voix . Lors du vote définitif le projet fut adopté par 81 voix contre 4 .

Vote du  
projet.

Dispositions  
de la  
Convention.

On peut dire que dans tous les débats les textes de la Commission n'ont pas été remaniés au fond . La Convention porte 3 articles . Le premier demande aux gouvernements d'envoyer tous les trois mois au B I T toutes les informations utiles . Le 2° fait aux gouvernements un devoir d'établir un système de bureaux publics de placement gratuit, administrés par des comités paritaires (patrons et ouvriers) et de coordonner les opérations de ces bureaux avec celles des bureaux gratuits privés . Le B I T devait contrôler le fonctionnement de ces divers bureaux d'accord avec les pays intéressés . 3° Les gouvernements qui ont l'assurance contre le chômage sont obligés de prendre des arrangements avec les autres gouvernements permettant aux travailleurs étrangers de recevoir des indemnités d'assurance égales à celles des nationaux .

La recommandation engage les Etats à interdire la création de bureaux de placements payants et à soumettre à un droit de licence ce

existants . Elle recommande de régler le recrutement du travail collectif étranger, après consultation avec les organisations patronales et ouvrières . Elle recommande les assurances pour chaque Etat, et elle recommande de régler l'exécution des travaux publics de façon à les réserver pour les périodes de chômage et pour les régions particulièrement affectées par ce fléau du chômage .

Dans la discussion de la convention, M. Rowen délégué du gouvernement canadien présenta des observations intéressantes sur l'art. 2 du projet de convention . Il signala qu'à son avis l'organisation internationale commettait une erreur en cherchant à faire signer des conventions tendant à régler certains points d'administration intérieure des services du travail des différents pays, et qu'en définitive nous provoquerons une réaction dans ces pays si nous nous immisçons dans des affaires d'ordre purement intérieur, particulièrement dans le fonctionnement des Bourses du Travail . Le détail qu'il visait était l'institution des comités paritaires . A quoi M. Max Lazard répondit : la Commission a pensé que ce n'était pas des détails, et qu'il était essentiel pour avoir un service de placement que 1° ce soit un service public, 2° ce soit avec le concours d'organisations patronales et ouvrières comme corps consultatif, 3° qu'il y ait une coordination internationale .

Le délégué du gouvernement brésilien répondit à cela que son pays avait satisfait à l'avance à la première obligation et qu'au Brésil le gouvernement tient un département spécial où sont contrôlées les demandes de placement visées par l'art. 2 de la Convention . Mais il ajoutait en ce qui concerne le comité paritaire de patrons et ouvriers, que ces comités ne sont pas nécessaires au Brésil . "Je ne pourrais même pas comprendre la façon dont on pourrait parvenir à mêler les services de l'Etat avec les services de ces Comités", disait-il . Il est clair que

ces réserves répondaient à la préoccupation de M. Rowen / Le texte de la Convention est parfaitement justifié pour un certain nombre d'Etats européens, mais il semblait imposer des formes administratives d'exécution qui ne convenaient à tous les membres .

#### Les ratifications.

La convention de Washington sur le chômage est à l'heure actuelle celle de nos conventions qui a recueilli le plus grand nombre de ratifications . Elle fut ratifiée par la Grèce dès le 19 novembre 1920, et par la Roumanie, le 13 juin 1921 . Par la Grande-Bretagne et le 14 Juin 1921 . C'est de cette date que part l'entrée en vigueur de la Convention, car d'après son article 6, il lui fallait la ratification de 3 des membres pour entrer en vigueur . En 1921 on a enregistré la ratification de la Suède, Danemark, de la Finlande, et de la Norvège . En 1922, celles de la Bulgarie, de la Suisse, du Japon et de l'Esthonie. En 1923, de l'Italie, l'Espagne, en 1924, de l'Afrique du Sud, de l'Autriche et de la Pologne . En 1925, de la France et de l'Allemagne, et de l'Etat libre d'Irlande. En 1926, de la Hongrie , en 1927, du Luxembourg et de la Yougoslavie . Soit, en Décembre 1928, 23 ratifications enregistrées . Il y a en outre une ratification autorisée aux Pays-Bas et 7 ratifications recommandées ( recommandées par les gouvernements à leur Parlement ).

#### Application .

Les obligations imposées par cette convention sont parmi les plus légères . Son application consiste essentiellement à fournir des statistiques, aussi elle ne soulève pas de difficultés . L'art. I demande communication périodique de renseignements au B I T . C'est bien ce que font les Etats qui ont ratifié . Cependant, la Grèce déclare en 1928 que l'article ne sera strictement appliqué qu'après l'entrée en vigueur d'une prochaine loi sur l'assurance chômage .

gatoire. L'Inde n'envoie de rapport qu'en temps de famine et de disette, parce que c'est seulement dans ces cas que l'organisation de secours procure un emploi. L'article 2 de la Convention demande trois catégories de mesures : un système de bureaux publics de placement gratuit, la coordination de ces bureaux avec le bureau privé et enfin, une coordination des systèmes nationaux par le B I T. L'établissement du bureau public de placement gratuit mis sous le contrôle de l'autorité centrale est général chez les Etats qui ont ratifié. Toutefois, dans l'Inde, en raison du fait que le chômage industriel n'existe pas dans le pays et que la provision de famine s'applique d'une façon adéquate au cas de chômage agricole, le gouvernement a conclu que la création de bureaux spéciaux n'était pas nécessaire. La coordination des bureaux publics et des bureaux privés n'est déjà plus aussi simple. Ou bien l'on déclare comme l'Autriche, l'Italie, la Norvège, que les bureaux privés n'ont que peu d'importance, ou bien qu'ils sont gérés par des associations qui n'y cherchent pas un profit, il semble par suite que la coordination imaginée à Washington n'est pas générale. Il faut noter d'ailleurs que dans un certain nombre de pays les bureaux privés ont été supprimés et interdits. C'est le cas en Bulgarie, en Italie, où cependant après une période d'interdiction on a permis l'ouverture des bureaux avec une licence du gouvernement. On les a supprimés aussi en Roumanie et en Suède. Quant à la coordination internationale, on peut dire qu'elle est inexistante. Nous avons là l'exemple d'une de ces idées lancées un peu vivement dans les débats d'une conférence internationale, idée qui n'a pas de portée pratique : M. Max Lazard qui avait inventé cela imaginait que les services de placement gratuit auraient pu être coordonnés d'un pays à l'autre, de façon à faciliter le placement international des ouvriers, mais on n'avait pas pensé à toutes les restrictions que l'après-guerre allait

inventer pour le passage même des ouvriers d'un pays à un autre . Un certain nombre de gouvernements demandent à connaître les intentions du B I T ; ce sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, la Pologne . D'autres déclarent qu'une action internationale est impossible étant donné les restrictions actuelles à l'émigration des ouvriers . L'Autriche est de ce nombre . La Grande-Bretagne déclare que "l'état du chômage est tel que l'introduction de la main-d'oeuvre étrangère n'est aucunement nécessaire dans une mesure appréciable". Cela veut dire que l'Angleterre est fermée aux Etrangers. La Grèce, le Japon, la Norvège, la Suède expriment leurs doutes sur la possibilité de l'application de ce paragraphe de l'article 2 . L'article 3 ne vise que les Etats ayant une assurance contre le chômage et demandant l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux . L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Pologne et la Suisse, accordent en principe cette égalité . Mais tous la subordonnent à la condition de réciprocité . De là la mention d'une quantité de traités bi-latéraux qui consacrent ce principe . Il y a des traités de ce genre entre Allemagne et Pologne, entre Danemark et Suisse, France et Italie, France et Pologne, France et Belgique, mais que la Belgique n'ait pas ratifié cette convention . Il y a échange de déclarations entre Italie et Suisse, entre Pologne et Suisse . La Suède, bien que n'ayant pas d'assurance chômage, a conclu des accords avec Allemagne, Norvège, Suisse, Danemark et Tchécoslovaquie . Quant à la Suisse en dehors des accords indiqués, elle a conclu avec la Tchécoslovaquie qui n'a pas ratifié la convention un accord établissant égalité de principe dans

traitement des nationaux et des étrangers . En ce qui concerne l'application de la convention aux colonies, nous apprenons que l'Espagne l'applique à toutes ses colonies, la France partiellement à l'Algérie . Mais le Danemark ne l'applique pas au Brœnland, ni l'Italie à ses colonies, non plus que le Japon et la Grande-Bretagne .

## CONVENTION CONCERNANT LE TRAVAIL DES FEMMES

### AVANT ET APRES LEUR ACCOUCHEMENT

rapport  
liminaire  
Comité  
rganisa-  
on .

Le Comité d'Organisation de la Conférence de Washington dans son rapport préliminaire proposait : 1° l'interdiction d'employer des femmes pendant quatre semaines après leur délivrance ; 2° le paiement d'une indemnité maternelle pendant six semaines au moins pendant la période où les ouvrières devront quitter leur travail avant et après leurs couches . L'indemnité ne comportait que six semaines, de sorte que si l'ouvrière restait absente quatre semaines après, cela faisait deux semaines avant.

rapport  
la  
mission.

La Conférence nomma une commission de 20 membres présidée par Miss Constance Smith, une des inspectrices du travail de Grande-Bretagne . Cette commission présenta un rapport se terminant par un projet de convention. Mais elle se divisa; il y eut un rapport de majorité et un rapport de minorité. On était d'accord sur les points suivants : 1° Interdiction du travail pendant une certaine période après l'accouchement . 2° La nécessité d'une indemnité pendant cette période . 3° Avant les couches, permettre à la femme qui le désire de quitter son travail sur certificat médical et avec indemnité . 4° La femme doit être réintégrée dans son emploi . On était en désaccord sur la durée de la période indemnisable

avant l'accouchement, et sur les conséquences de l'erreur commise éventuellement par le médecin dans son certificat.

Projet de  
Convention.

Le projet de Convention comprenait les articles : 1° Limitait l'application de la convention aux entreprises industrielles qui étaient énumérées. 2° Définissait le terme femme (il était indiqué qu'on entendait par là une femme mariée ou non mariée) et le terme enfant (c'était un enfant aussi bien légitime qu'illégitime). 3° excluait les entreprises dans lesquelles ne sont employés que les membres d'une même famille. 4° interdisait le travail six semaines après le couchement, et contenait l'obligation de l'indemnité. 5° permettait à la femme munie d'un certificat médical de quitter son travail et de recevoir l'indemnité six semaines avant ses couches. Si le médecin s'était trompé sur la date de l'accouchement " ce fait, disait le texte, ne pourrait être invoqué pour priver la femme du bénéfice de l'indemnité à partir du jour où elle a cessé le travail jusqu'au jour de l'accouchement". 6° interdisait à l'employeur de congédier la femme même pendant la maladie suite de couches, les délais étaient déterminés par les Etats. 7° précisait que les indemnités devaient être payées sur les fonds publics, soit par un système d'assurances, le montant en serait fixé par chaque Etat, les indemnités devront être en tout cas suffisantes pour assurer l'entretien de la mère et l'enfant. En outre, les soins médicaux du médecin ou d'une sage-femme seront donnés gratuitement. 8° "Toute femme employée dans les conditions stipulées par la présente convention qui allaite son enfant pourra disposer à cet effet d'une heure par jour répartie en deux périodes de 30 minutes, cette heure sera prise sur la durée du travail. Le rapport de minorité signé par les sept patrons qui faisaient partie de la Commission - on présentait

seulement un amendement à l'art. 4 réduisant le délai avant l'accouchement à 4 semaines, et limitant l'indemnité à cette période quel que soit le certificat médical.

À la conférence la question vint en discussion le 28 Novembre au matin. Miss Constance Smith présenta le rapport de la commission exposant les divergences d'opinion. M. Edström, un délégué patronal suédois présenta le rapport des minorités et proposa son amendement à l'art. 4. Miss Mac Arthur (aujourd'hui décédée) attaqua vivement le rapport des minorités, "On prétend, dit-elle, qu'il n'est pas de l'avis des médecins que les femmes cessent leur travail six semaines avant l'accouchement, en ce cas, serait-il donc à désirer qu'elles travaillent ? Nous pourrions donc nous attendre à voir les femmes n'ayant pas à gagner leur vie et particulièrement les épouses des patrons, travailler dans les six semaines précédant leur accouchement pour se conformer aux conseils des médecins..." Elle soutint qu'il n'y avait pas àieu de craindre une complicité entre la future mère et le médecin, et qu'il serait injuste de faire pâtir la femme d'une erreur du médecin. Ce discours prononcé avec un grand élan oratoire fut fort applaudi. M. Castberg premier délégué du gouvernement norvégien, vint appuyer le rapport de la majorité de la commission, invoquant le fait que dans son pays la femme enceinte peut réclamer des secours des fonds municipaux pendant six semaines avant son accouchement si elle est seule et ne peut subvenir à ses besoins. Il proposa un sous-amendement à l'amendement Edström. Mlle Hesselgren, de Suède, appuya le rapport de la minorité. Puis vinrent deux déclarations, l'une de M. Marjoribanks, et une autre appuyant l'amendement patronal. La délégation espagnole proposa d'étendre le champ d'application aux entreprises commerciales. Jusqu'à présent, on n'avait jamais parlé que de l'industrie.

On passe au vote. Un premier amendement espagnol mal compris et tout de forme au dernier paragraphe de l'art. 1er, relatif à l'obligation pour le gouvernement de déterminer la ligne de démarcation entre l'industrie, le commerce et l'agriculture, fut adopté par 37 voix contre

Un deuxième amendement espagnol également étendant la convention au commerce fut rejeté par 41 voix contre 35.

Un troisième dans le même sens à l'article 2 fut repoussé également par 43 voix contre 40. Ces chiffres vous indiquent l'acuité des discussions.

Vint ensuite un amendement de M. Jouhaux, secrétaire général de la C G T française, à l'article 2 proposant d'ajouter au moment où on définit le mot "femme quel que soit son âge", les mots "ou sa nationalité". Cet amendement donna lieu à une véritable altercation avec le délégué sud-africain, M. Crawford, qui ne voulait pas que la convention s'appliquât aux femmes hottentotes pour lesquelles les fonctions physiques visées par la convention ne comportent ni difficulté ni fatigue... Ces femmes appartiennent à un degré entièrement différent de la civilisation. Finalement l'amendement Jouhaux fut adopté malgré cette dissertation par 39 voix contre 35. Un autre amendement Jouhaux à l'article 4 concernant l'indemnisation des six semaines avant l'accouchement et mettait les indemnités à la charge de l'Etat. Il fut adopté par 42 voix contre 26. Quant à l'amendement de la minorité, il fut repoussé par 50 voix contre 27.

A la séance de l'après-midi du même jour on rejeta un amendement espagnol tendant à rendre l'assurance maternité obligatoire et un second amendement demandant que l'on tint compte, dans les indemnités, du nombre d'enfants. C'est à propos de l'art. 8 relatif aux deux demi-heures qui

vaient être laissées aux femmes pour allaiter leur enfant qu'eût lieu un très vif débat. Miss Mac Arthur s'opposait à ce qu'on donne cette liberté aux femmes " parce qu'il ne faut pas, disait-elle, qu'une mère nourrice soit occupée dans une usine industrielle ... " Cette proposition fut repoussée par 54 voix contre 22, et l'article 8 adopté.

À la séance du samedi 29 Novembre eut lieu le vote final. L'extension de la convention à l'agriculture fut repoussée, mais on adopta l'extension de la convention au commerce. L'amendement Jouhaux fut repoussé tendant à mettre l'indemnité à la charge de l'Etat et à supprimer l'assurance, et finalement la convention fut adoptée par 67 voix contre 10.

Cette convention n'a pas été ratifiée par la Belgique parce qu'elle entraîne des charges financières importantes, mais elle a été ratifiée par la Bulgarie, le Chili, l'Espagne, la Grèce, et la Roumanie. Puis le 31 octobre 1927, par l'Allemagne, la Lettonie et la Yougoslavie.

En Bulgarie, la loi du 5 mars 1924 sur les assurances sociales applique la convention à toutes les ouvrières employées de l'industrie, du commerce, et de l'agriculture. Extension beaucoup plus large que celle de la Convention. Elle définit la période de repos : une période de 12 semaines au plus, soit six semaines avant et six semaines après l'accouchement. L'assurance médicale est prévue si la femme a payé pendant 16 semaines sa cotisation au fonds d'assurance sociale. Une erreur commise par le médecin dans l'estimation de la date de l'accouchement n'empêche pas la femme de recevoir l'assistance prévue, le séjour à l'hôpital est également prévu et les repos d'allaitement aussi. Au Chili, la loi de 1925 ne s'applique qu'aux établissements

occupant 25 femmes au moins . Ceci est contraire à la Convention . La période de repos est de 40 jours avant et 20 jours après seulement . Le patron doit réserver son poste à la femme et lui payer 50 % de son salaire . En Espagne, un décret du 21 août 1923 s'applique à toutes les femmes salariées ( cessation du travail et droit pour la femme de reprendre son poste) . Un régime provisoire est prévu quant à l'indemnité en attendant l'institution de la Caisse d'assurances obligatoires de maternité . En Grèce, la loi du 1er Juillet 1920 ne fait que reproduire le texte de la convention, mais on n'a pris aucune mesure précise d'application .

Il ne faut pas oublier à propos de cette convention qu'un certain féminisme extrémiste est opposé à toute protection de la femme ouvrière . Il s'est déjà manifesté à propos de la convention de Berne sur le travail de nuit des femmes . La même hostilité s'est retrouvée ici de la part de certain groupement féministe, spécialement des pays scandinaves .

Voilà l'histoire de cette convention qui est relativement peu réussie puisqu'elle n'a qu'un petit nombre de ratifications . Au point de vue de la matière, elle se joint tout naturellement à la suivante, qui est la Convention sur le travail de nuit des femmes .

#### IV - Convention sur le travail de nuit des femmes

Intérêt de cette convention au point de vue du problème juridique de la révision . Cette convention présente un intérêt particulier au point de vue juridique . C'est un exemple de révision d'une convention, révision qui s'est faite sans qu'on se soit préoccupé des conséquences de la co-existence de deux instruments diplomatiques de teneur différente ayant le même objet . La question est toute d'actualité

juridique puisque nous allons voir à la prochaine session du Conseil dans un mois, la grande discussion de la révision de la convention de Washington sur la journée de 8 heures .

convention

Berne

1906.

dans/

Ici, nous avons la convention de Berne de 1906 . On s'est mis à faire une convention nouvelle. La convention signée à Berne le 26 Septembre 1906 consacrait/son article 1er l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie, mais elle ne s'appliquait qu'aux entreprises où s'employaient plus de 10 ouvriers ou ouvrières . Elle laissait à chaque Etat le soin de définir ce qu'il fallait entendre par entreprise industrielle, et n'en énumérait que quelques uns, les mines, les carrières, les industries de fabrication et de transformation de matières ... L'art. 2 ne déterminait pas explicitement la nuit. On n'avait pas voulu la définir de peur de régler à contrario le travail de jour . L'article disait que le repos de nuit aura une durée minimum de 11 heures consécutives, dans lesquelles devra être compris l'intervalle entre 10 heures du soir et 5 heures du matin . Par mesure transitoire, pendant trois ans au plus, ce repos pouvait être réduit à 10 heures au lieu de 11 dans les Etats où le travail industriel des femmes adultes n'était pas réglementé . L'article 3 permettait de lever l'interdiction du travail de nuit dans deux cas : 1° en 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 2° dans le cas où le travail s'applique soit à des matières premières, soit à des matières en élaboration qui seraient susceptibles d'altération très rapide, et lorsque cela est nécessaire pour sauver des matières d'une perte inévitable . Exemple, entreprise de conserves de poissons et de fruits . Article 4 permet

de réduire à 10 heures pendant 60 jours par an le repos ininterrompu, dans les industries soumises à l'influence des saisons, et en cas de circonstances exceptionnelles pour toute entreprise .

Article 5 oblige les états à prendre des mesures nécessaires à l'exécution de la Convention, et à se communiquer réciproquement lois, règlements, rapportés périodiques sur l'application . Article 6 prévoit une notification des Etats qui appliqueront la Convention à leurs colonies . Article 7 permet de réduire la durée du repos ininterrompu dans les pays hors d'Europe, ainsi que dans les colonies lorsque le climat où les conditions de la population indigène l'exigent, à la condition qu'un repos compensateur soit accordé pendant le jour . L'article 8 prévoit le dépôt des ratifications pour le 31 Décembre 1908 au plus tard . Elle fixe l'entrée en vigueur de la convention à 2 ans après la clôture du procès-verbal de dépôt . C'est à cet article que se trouve rattachée la disposition qui avait été demandée par la Belgique dont nous avons parlé, il y est stipulé que le délai de la mise en vigueur de la convention est porté de 2 à 10 ans : 1° pour les fabriques de sucre brut de betteraves, 2° pour les peignages et la filature de la laine; 3° pour les travaux au jour des exploitations minières lorsque ces travaux sont arrêtés au moins 4 mois par an, par les influences climatiques . L'article 9 ouvre la convention à l'adhésion à tous les Etats qui sont signataires par un acte allégué au conseil fédéral suisse . Article 10 fait partir la date d'adhésion des délais prévus à l'article 8 pour la mise en vigueur pour les états et les colonies qui auront adhéré ensuite . L'article 11 vise la faculté de dénonciation qui ne peut avoir lieu que 12 ans après la clôture du procès-verbal de dépôt de ratification .

Au moment où la conférence de Washington s'ouvrait, 11 des 13 Etats signataires de cette convention l'avaient ratifiée . C'était la Grande-Bretagne qui avait donné l'adhésion de 9 de ses colonies, la France qui avait donné l'adhésion de

l'Algérie, et de la Tunisie, puis l'ensemble de tous les Etats que je vous ai déjà énumérés quand nous avons parlé de cette Convention de Berne, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, etc ... Bref il ne manquait parmi les Etats signataires à ce moment que le Danemark et l'Espagne .

la question

l'adhésion

la conven-

on de Berne

u de l'éla-

nation

une nouvelle

convention.

Le comité d'organisation de la Conférence de Washington, dans l'idée d'alléger le travail de la Conférence et de ne pas remettre en question les résultats acquis par la convention de Berne, proposait purement et simplement de recommander à tous les Etats membres de l'Organisation qui n'avait pas ratifié d'adhérer à la Convention . La question fut renvoyée le 4 Novembre à la Commission du Travail des Femmes . Miss Constance Smith en présenta le rapport le 20 novembre à l'Assemblée . Nous apprîmes que la Commission ne s'était pas ralliée à la manière de voir du Comité d'Organisation . La Commission proposait bel et bien de rédiger tout un texte nouveau . D'ailleurs un certain nombre de dispositions de la convention de Berne n'avaient plus d'intérêt , par exemple , les dispositions transitoires qui avaient été admises ... puis des clauses de forme qui ne concordaient plus avec celles des autres codifications . La modification proposée la plus importante était de supprimer à l'art. 1er la limitation de la convention aux établissements industriels ayant 10 ouvriers ou ouvrières "une pareille distinction, disait le rapport, n'est pas conforme à l'esprit de la législation moderne du travail". Personne d'ailleurs ne défendit le texte de Berne à Washington . La seconde modification de pure forme consistait à énumérer d'une façon plus explicite les entreprises industrielles . Pour cela on a pris modèle sur la convention relative à la durée du travail et on a reproduit toute l'énumération . La commission proposait ensuite l'insertion d'un nouvel article , demandé par le gouvernement de l'Inde, permettant de suspendre l'in-

terdiction du travail de nuit dans les établissements autres que ceux qualifiés "fabriques" par les lois de l'Inde. A l'art. 8 la commission réduisait d'un an les délais de mise en vigueur après ratification et supprimait toutes les exceptions prévues pour les industries particulières.

#### La discussion.

La discussion roula presque toute-entière sur un amendement présenté par M. Baldesi, délégué ouvrier italien qui ne faisait que reproduire un rapport de minorité présenté à la Commission qui tendait à faire inscrire dans l'art. 2 disant que l'intervalle pendant lequel tout travail industriel est interdit aux femmes la nuit comprendrait les heures de 10 heures du soir à 6 heures du matin au lieu de 5 heures. M. Baldesi invoquait certains contrats collectifs italiens dans lesquels, en réalité, la journée de 8 heures dans les établissements de l'industrie textile où l'on travaille à deux équipes était ramené à 7 heures de travail effectif. Il fut appuyé par M. Castberg puis Melle Hesselgren revint dire que si le travail de nuit était nuisible aux femmes, il l'était aussi aux hommes... M. Guérin, délégué patronal français déposa un amendement permettant aux industries où la journée de 8 heures est appliquée d'organiser le travail de nuit des femmes soit entre 4 heures du matin et 10 heures du soir, entre 5 heures du matin et 11 heures du soir, de façon à pouvoir donner un repos aux femmes en dehors des 8 heures et d'allonger ainsi de 8 heures à 8 heures 1/2, leur présence à l'usine. Un délégué patronal belge, M. Fraipont, appuyait cet amendement. L'amendement Baldesi fut encore combattu par Mlle Letellier, déléguée française, et M. Edström. Un ouvrier suisse s'insurgea avec vigueur contre le travail par équipe. On vota. L'amendement Baldesi fut repoussé par 43 voix contre 27, l'amendement Guérin-Fraipont fut également rejeté par 58 voix contre 6, et le texte de la commission

fut adoptée à l'unanimité et transmis au Comité de rédaction .

texte du  
ité de  
action .

Celui-ci apporta des modifications importantes . Il changea l'ordre des articles, et ajouta les articles des clauses de forme de toutes les autres conventions . De là des différences très sensibles avec la convention de Berne . Le texte définitif fut adopté à la séance du 20 Novembre après-midi, par 94 voix contre une, celle de M. Paus, délégué patronal norvégien . Le texte de la convention comprend 8 articles de fond et 8 articles de forme .

rticle  
fond .

Art. 1er : détermine le champ d'application de la convention énumérant les termes de la convention sur la durée du travail pour les établissements industriels .

Art. 2 définit la nuit dans les termes que la convention de Berne avait employés pour le repos de nuit . C'est une période de repos de 11 heures consécutives comprenant l'intervalle compris entre 10 heures du soir et 5 heures du matin .

Article 3 pose le principe de l'interdiction du travail de nuit . Sans restriction quant au nombre d'ouvriers. Sont seuls exceptés les établissements où sont employés uniquement les membres d'une même famille :

Art. 4 formule comme la convention de Berne les deux cas d'exceptions, cas de force majeure et cas de travail des matières périssables .

Art. 5 consacre l'amendement introduit permettant à l'Inde et au Siam de suspendre l'application de l'art. 3 dans les établissements autres que les factories .

Art. 6 reproduit avec une légère variante l'art. 4 de la Convention de Berne, en réduisant la nuit à une durée de 10 heures dans les établissements soumis à l'influence des saisons, mais pour 60 jours par an seulement .

Art. 7 est essentiellement le même que

l'art. 7 de la convention de Berne mais avec quelques changements de termes. Il vise le pays où le climat rend le travail de jour particulièrement pénible.

Articles  
de forme.

Là se termine la série des articles de fond et commence la série des articles de forme : sont littéralement les mêmes que dans toutes les autres conventions de Washington. Le régime des colonies est celui prévu à l'art. 421 du traité de Versailles, les ratifications sont également régies par l'art. 405 de la Partie XIII du Traité de Versailles.

Ratifications.

La Convention fut ratifiée le 19 Novembre 1920 par la Grèce, et le 17 Juin 1921 par la Roumanie. Deux états qui n'avaient point ratifié la convention de Berne. La Convention fut donc mise en vigueur à partir du 13 juin 1921. Successivement les ratifications suivantes furent enregistrées : en 1921, Angleterre, Inde, Tchécoslovaquie, Afrique du Sud; En 1922, Bulgarie, Pays Bas, Suisse, Esthonie. En 1923, l'Italie; en 1924, Autriche, Belgique; en 1925, de la France, de l'Irlande, et en 1927, de la Yougoslavie. En 1928, Luxembourg, Hongrie et Cuba. Au total, la Convention compte au début de 1929 : 13 ratifications.

Il est intéressant de constater que des Etats qui ont ratifié la convention de Berne comme l'Allemagne, n'ont pas ratifié celle de Washington. Et que d'autre part, un grand nombre de ceux qui ont ratifié la convention de Washington avaient ratifié celle de Berne, et ne l'ont pas dénoncée. Ce sont l'Angleterre, les Pays Bas, la Suisse, l'Autriche, la Belgique, la France, le Luxembourg, la Hongrie. D'autre part, la Tchécoslovaquie et l'Etat libre d'Irlande qui faisaient partie, en 1910, respectivement de l'Autriche et de l'Angleterre, étaient en fait soumis à la Convention de Berne par la ratification de ces Etats. Ils ont, de leur côté, ratifié la convention de Washington.

sans s'inquiéter d'ailleurs de la convention de Berne .

existence.

con-  
on de  
et de  
le de  
ngton.

Au fond, la coexistence de deux conventions dans un même Etat n'a pas grande importance, car elles ne diffèrent pas sensiblement . Celle de Washington est plus rigoureuse et elle ne contredit pas virtuellement la précédente . Par contre, en théorie, il pourrait y avoir une difficulté vis-à-vis de l'Allemagne soumise au régime de la convention de Berne, mais non de celle de Washington. Mais là encore sa législation est plus rigoureuse que la convention de Berne . Cet exemple montre que dans le cas de deux conventions se référant l'une à l'autre, on peut se trouver en présence de discordances graves . L'intention de la conférence avait été de substituer la nouvelle convention à l'ancienne; son nouveau projet de convention ayant pour effet de rénover la convention de Berne de 1906, mais il n'appartenait pas à la conférence d'abroger la convention de Berne, celle-ci ne pouvait s'éteindre que par la dénonciation successive des parties contractantes, ce qu'elle n'ont pas fait . On doit donc tenir pour acquis qu'elles sont toujours théoriquement sous l'empire de la Convention de Berne, mais cela n'a guère d'importance pratique puisque la convention de Washington couvre tout le domaine de l'autre et même le dépasse .

ation  
a  
cion  
s  
ions  
elle  
rté.

En ce qui concerne le champ d'application de la convention, art. 1er, toutes les lois des membres ayant ratifié sont conformes à la convention et même ont en général un domaine plus étendu . On remarque que les gouvernements dans aucune loi n'ont marqué expressément la ligne de démarcation entre l'industrie et le commerce et l'agriculture, d'autre part, dans certains cas, ces démarcations résultent de l'insuffisance de la définition des établissements industriels . Dans d'autres cas, la loi est plus large que la Convention, et dans d'autres cas encore, le gouvernement remet à une juridiction, ou bien se charge lui-même de la solution des conflits éventuels. Il est assez remarquable que l'art. 2 qui fixe les

heures de la nuit n'ait pas donné lieu à de sérieuses difficultés malgré la diversité des climats et des industries. Beaucoup de loi sont plus rigoureuses que la convention : En Autriche, on ne peut travailler de 8 heures du soir à 5 heures du matin; en Bulgarie, entre 8 heures du soir et 6 heures du matin; en Grèce, entre 9 heures du soir et 5 heures du matin, et même dans l'Inde c'est de 7 heures du soir à 5 heures du matin. Toutes les combinaisons diverses représentent un intervalle plus long pour le repos de la nuit que celui de la Convention.

Le gouvernement Finlandais a demandé, en 1920, au B I T, la permission d'admettre au travail les femmes travaillant en deux équipes, entre 6 heures du matin et 11 heures du soir. L'avis du bureau a été négatif, il se base pour cela sur le rejet par la conférence de l'amendement Guérin Fraipont qui était précisément conçu dans le sens de la requête des finlandais. Les exceptions prévues à l'art. 4 ne sont pas prévues dans toutes les législations, beaucoup ne reconnaissent pas le cas de force majeure (dans les textes anglais, quand il s'agit de "force majeure", on met ces termes en français, car il n'y a pas d'équivalent en anglais). Quant aux industries travaillant des matières périssables, on n'en cite guère d'autres que les conserves de fruits et de poissons. Partout des précautions sont prises pour éviter l'abus de trop nombreuses exceptions. Il en est de même pour le cas de l'art. 6 des industries soumises à l'influence des saisons. Beaucoup de lois n'ont pas cette disposition équivalente à celle de la Convention. L'art. 7 qui vise les pays où le climat rend le travail de jour particulièrement pénible n'a reçu aucune application. L'application aux colonies ne se fait ni

en Belgique, ni en France, ni en Italie. La Grande Bretagne applique la Convention à Ceylan, et elle donne les raisons qui l'empêchent de l'appliquer ailleurs. Quant aux Pays-Bas, au contraire, ils l'ont rendu applicable sous modifications aux Indes néerlandaises.

Le temps ne nous permettant pas d'épuiser tout le sujet, nous bornerons notre étude aux conventions qui paraissent avoir un intérêt particulier, soit à raison de leur objet, soit à raison des questions de droit qu'elles soulèvent.

#### IV - Convention fixant l'âge minimum

##### d'admission des enfants au travail industriel.

Cette convention avait été préparée par un rapport du Comité d'Organisation de la Conférence de Washington, qui se basait surtout sur les législations existantes et les réponses des gouvernements. On y constatait que la majorité des Etats avaient fixé ou étaient disposés à fixer l'âge minimum à 14 ans. C'est donc cette limite que l'on a adopté comme étant celle qui devait rencontrer la moindre résistance. Le projet de convention du Comité comprenait six articles.

Art. 1er.- Posant le principe, les champs d'applications, énumérait les entreprises industrielles à peu près comme dans la convention sur la durée du travail, excluant le commerce et l'agriculture.

Art. 2- permettant l'emploi d'enfants de 13 à 14 ans, c'est-à-dire un an plus tôt, dans les Ecoles Professionnelles, si leur travail n'était que de l'enseignement technique et s'il était surveillé par les autorités scolaires.

Art. 3 - exige des patrons la tenue d'un registre des enfants occupés.

Art. 4 - prévoyant l'inclusion de clauses dérogatoires pour les pays où les conditions climatiques et le développement imparfait de l'organisation industrielle ou tout autre concours de circonstances cause des différences sensibles dans le rendement ouvrier . C'est dans le texte même de l'art . 405, paragraphe 3 du Traité de Versailles .

Art. 5 - permettant de suspendre la Convention en cas de guerre ou de menace de guerre

Art. 6 - fixant la mise en vigueur de la convention au 1er janvier 1922 au plus tard.

Modifications  
apportées  
par la Commission  
du travail des  
enfants .

La Commission du travail des enfants, eut à s'occuper de ce projet, le modifia assez sensiblement, et changea la rédaction de l'article 3, introduisit une disposition dérogatoire pour le Japon, mais ajourna toute décision en ce qui concerne l'Inde, le délégué du gouvernement de ce pays étant sans instruction et disant que la question était liée dans l'Inde à celle du régime de l'instruction publique. A la séance de la Conférence plénière le mercredi 19 Novembre, ce fut Sir Malcolm Delevingue, délégué gouvernemental britannique, qui présenta le rapport de la Commission . Aucune discussion n'eut lieu ni sur le principe même de la Convention, ni sur les dispositions principales . Mais immédiatement une bataille assez vive s'engagea à propos de l'Inde . Un amendement présenté par M. Stuart Burning au nom de la délégation britannique, fut appuyé par Miss Margaret Bonfield, l'une des sous-secrétaires d'Etat dans le cabinet travailliste de Mac Donald, tendait à fixer à 12 ans l'admission des enfants dans les usines, mines, force motrice, occupant 10 ouvriers, les chemins de fer, les docks ... Sir Atul Chattergi

Discussion  
en  
Conférence .

au nom du gouvernement de l'Inde, demande le rejet de l'amendement, disant la difficulté d'établir cette limite d'âge avant l'établissement du projet d'instruction obligatoire. Le délégué du gouvernement indien fut appuyé par le délégué du gouvernement de l'Afrique du Sud, Sir Warrington Smyth, qui fit un tableau pittoresque et vivant de la variété des populations de l'Inde. Mais tous ses efforts ne tinrent pas contre l'éloquence du délégué ouvrier de l'Inde, M. Joshi. Celui-ci fit un discours qui fit une grande impression par le soin avec lequel il réfutait tous les arguments opposés. Il apprit entre autres choses à la Conférence que la loi de fabriques de l'Inde fixait déjà une limite d'âge qui était 9 ans, et il soutint que le vrai moyen de décider le gouvernement indien à aboutir en ce qui concerne l'instruction obligatoire était précisément d'élever à 12 ans la limite d'admission des enfants dans les usines, mines, chemins de fer, etc... , et toutes entreprises qui sont conduites dans l'Inde à l'européenne et surveillées par des inspecteurs du travail. Mis au voix, l'amendement indien fut adopté par 39 voix contre 21. C'est un exemple intéressant de la victoire d'un délégué ouvrier contre son propre gouvernement à la Conférence du Travail.

Envoyé au Comité de rédaction, le projet subit encore quelques modifications sans importance et fut voté définitivement à la séance du 28 Novembre après midi, par 92 voix contre 3, qui étaient celles des délégués des gouvernements de l'Inde et de l'Afrique du Sud.

Inutile de reprendre le texte même de la convention, puisqu'il fut peu modifié, et arrivons aux ratifications. La Grèce le 19 Novembre 1920 et la Roumanie le 17 Juin 1921, ont été les premières à ratifier cette convention, qui est donc entrée en vigueur à cette dernière date.

13 Juin 1921 . Les autres ratifications ont suivi . En 1921 encore la Grande Bretagne et la Tchecoslovaquie . En 1922, la Bulgarie, la Suisse l'Esthonie, en 1923, le Danemark. En 1924, la Pologne et la Belgique . En 1925, l'Etat libre d'Irlande . En 1926, la Lettonie et le Japon . En 1927, la Yougoslavie, en 1928, le Luxembourg, Cuba et les Pays-Bas . L'Inde, comme on devait s'y attendre, n'a pas ratifié la convention . L'absence de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne montre que même pour une disposition aussi essentielle de la protection légale des ouvriers que l'âge d'admission des enfants au travail industriel, il y a encore de grandes divergences entre les législations nationales des principaux états européens . En France, l'âge d'admission jusqu'à ces derniers temps était de 13 ans .

#### Application .

On ne s'étonnera pas en ce qui concerne l'application, que pour une convention si simple consacrant une disposition primordiale de la législation ouvrière, il n'y ait guère eu de difficultés d'application . On doit cependant signaler que le rapport du gouvernement Grec, pour 1928, expose les obstacles que rencontre l'application de la convention en Grèce, en raison d'une situation particulière : celle qui est due au grand nombre d'enfants privés de leur père . "Les mères de ces enfants se trouvant, dit le rapport, dans l'impossibilité de faire face aux dépenses de leur entretien, se voient obligées de faire embaucher ces enfants avant que ceux-ci aient atteint l'âge fixé par la Convention . Le Gouvernement grec qui ne peut exiger de ses agents, dans ce cas, une application rigoureuse de la Convention, a décidé de modifier le décret loi sur les bureaux de placement, et l'assurance obligatoire contre le chômage de façon à pouvoir

admettre ces enfants dans les écoles professionnelles où ils seront nourris et professionnellement éduqués". Il résulte des rapports de tous les Etats qui ont ratifié la Convention que le champ d'application de celle-ci est généralement beaucoup plus large que ne l'exige l'art. 1er de la Convention. Dans beaucoup de pays, l'interdiction s'applique aux Etablissements commerciaux, outre les établissements industriels et les gouvernements où les autorités locales ont les pouvoirs nécessaires de l'étendre encore davantage. Au sujet de l'interprétation de l'art. 3 le gouvernement néerlandais a demandé au B I T si l'on pouvait comprendre dans le mot travail dans les Ecoles Professionnelles, le travail pratiqué dans les entreprises industrielles complétant l'enseignement théorique du même ordre, et s'y rattachant sous le contrôle exigé de l'Etat. L'avis du Bureau est que les auteurs de la Convention ont voulu laisser à chaque Etat le soin de déterminer en quels cas on avait à faire à une école professionnelle. C'est vraiment la seule consultation qui ait été demandée sur l'interprétation de cette convention.

V - Convention sur le travail de nuit des enfants dans l'Industrie

Précédents

1906 et la Convention de Berne de 1906, l'association internationale pour la protection légale des travailleurs avait préparé la conclusion de nouvelles conventions. En Septembre 1913 se réunissait à Berne une conférence internationale technique, où 15 Etats étaient représentés. Le 25 Septembre 1913, les Délégués signaient la base d'une convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit des jeunes enfants ou vriers employés dans l'industrie. Comme en 1906, ces bases devaient être incorporées avec les médi-

Le rapport du Comité d'Organisation de la conférence .

fications et les compléments nécessaires dans un instrument diplomatique qui aurait été signé par les plénipotentiaires . La guerre empêcha cette réunion . Le Comité d'Organisation de la Conférence de Washington avait pris naturellement ces bases comme point de départ de ses études pour la Convention projetée sur cet objet . Cependant il n'avait pas cru devoir les admettre sans modifications : il n'avait pas voulu restreindre le champ d'application aux établissements occupant 10 ouvriers ou plus . Dans l'ensemble pourtant, son projet se rapprochait beaucoup de celui de Berne . La question fut renvoyée à la Commission du Travail des Enfants à la Conférence de Washington . Cette Commission apporta de son côté des changements assez graves au texte qui lui était soumis . Tout d'abord elle éleva de deux ans l'interdiction du travail de nuit, la fixant à 18 ans au lieu de 16 ans . Elle admit ensuite que le repos de nuit pût varier quand le travail était organisé en deux équipes et elle rétablit des exceptions pour certaines industries : les verreries, par exemple, comme l'avait fait la conférence de Berne, Les délégués patronaux belges ayant invoqué pour obtenir, comme à Berne, un délai de 10 ans pour l'application de la convention, les ruines des établissements industriels dévastés par l'Allemagne, la Commission proposait un délai de deux ans en ce sens, la question fut renvoyée pour décision définitive à la Conférence Internationale de 1921. Le rapport de la Commission fut présenté à la Conférence par Sir Malcolm Delevingue à la séance du 28 Novembre, au matin . Il défendit non seulement le texte proposé, mais il apporta en son nom personnel deux amendements : L'un était présenté par un délégué du gouvernement de l'Afrique du Sud et tendait à faire admettre une exception en faveur de l'industrie de la réduction du minéral

d'or, l'autre présenté par le délégué gouvernemental de Suède introduisait les mots " dans les circonstances particulièrement graves", dans le paragraphe où l'on permettait de lever la convention si l'intérêt de l'Etat l'exige. Mais après le rapporteur M. Baldesi, délégué ouvrier italien, se leva pour proposer un amendement qu'il n'espérait pas, disait-il, faire accepter, mais il le présentait pour remplir son devoir jusqu'au bout. Il demanda la suppression du paragraphe permettant dans les industries où le travail est organisé en deux équipes, de recommencer à 4 heures du matin pour finir avec la deuxième équipe à 10 heures du soir, ou bien, commencer à 5 heures du matin pour finir à 11 heures du soir. M. Baldesi rappela que la Conférence avait repoussé l'amendement de M. Guérin à la Convention sur le travail de nuit des femmes, lequel amendement avait la même teneur, et il s'indignait qu'on pût admettre de faire lever des enfants adolescents à 3 heures du matin pour commencer le travail à 4 heures. Sir Malcolm Delevingue répliqua que la disposition avait pour but de permettre d'accorder un repos d'une heure pendant le travail d'une équipe pour ne pas laisser le travail sans interruption pendant 8 heures. Au vote, l'amendement Baldesi fut cependant adopté par 38 voix contre 32, au grand étonnement de son auteur lui-même. Les deux autres amendements furent admis sans opposition et le texte de la Commission amendée fut voté par 65 voix contre 8. Le comité de rédaction y fit quelques modifications et la convention fut votée le 28 novembre après-midi, à l'unanimité des 93 votants.

C'est encore une fois les ratifications de la Grèce et de la Roumanie qui ont été les premières et ont mis la convention en vigueur. La première est du 17 novembre 1920, et la seconde

du 17 Juin 1921. Puis vinrent successivement, en 1921, celles de la Grande Bretagne et de l'Inde, et 1922, celles de la Bulgarie, de la Suisse et de l'Esthonie. En 1923 : Danemark et Italie. En 1924 : les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne et la Belgique. En 1925, la France, le Chili et l'Irlande, en 1926 : La Lettonie; en 1927, le Royaume des Serbes Croates et Solvènes, en 1928, le Luxembourg, la Hongrie et Cuba.

Application .

Au point de vue de l'application, il n'y a rien de particulièrement intéressant. Il y a eu certaines difficultés sur un décret français.

#### VI - Convention sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes .

La Convention de Berne de 1906 .

Le cinquième point de l'ordre du jour de la Conférence de Washington portait : extension et application des conventions internationales adoptées à Berne en 1906. On sait que parmi ces conventions, il y en avait une relative à l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc. Le Comité d'organisation proposait tout simplement d'inviter les Etats membres à adhérer à cette convention. La recommandation fut adoptée sans débat le 28 Novembre 1919. Il y avait à ce moment un certain nombre d'Etats qui avaient déjà ratifié la convention de Berne. Il y en avait beaucoup d'autres qui étaient restés en dehors. La convention tout entière est contenue dans l'article qui porte : Les hautes parties contractantes s'engagent à interdire sur leur territoire la fabrication, l'introduction et la mise en vente

des allumettes contenant du phosphore blanc . L'art. 2 dit que chaque gouvernement prendra les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la Convention , et communiquera aux autres États les lois et les règlements y relatifs ainsi que les rapports sur leur application . Art. 3 prévoit l'application aux colonies dans les mêmes conditions que la Convention de Berne sur le travail de nuit des femmes . L'art. 4 demande le dépôt des ratifications au 31 décembre 1908 et fixe à trois ans après la mise en vigueur . Art. 5 ouvre la convention aux autres Etats par un acte d'adhésion notifié au Conseil Fédéral Suisse, et porte à cinq ans à compter de leur adhésion la mise en vigueur pour ces Etats ainsi que pour leurs colonies . Art. 6 prévoit la dénonciation dans les mêmes termes que la Convention sur le travail de nuit des femmes, elle peut avoir lieu au bout de 5 ans .

Il est assez piquant de constater que cette pauvre petite convention de 1906 dont on se moquait au moment où elle fut signée, puisqu'elle ne réunissait parmi les signataires que des États qui avaient déjà interdit l'emploi du phosphore blanc dans leurs industries d'allumettes, est aujourd'hui celle qui a reçu le plus grand nombre de ratifications. Elle en compte 27 à l'heure actuelle . Et de plus, les Etats-Unis qui ne peuvent être parti à un traité de travail, ont pris une mesure efficace pour empêcher la fabrication et la vente des allumettes phosphoriques . Ils en ont interdit le commerce entre les Etats particuliers des Etats-Unis . Ils ont mis des droits d'entrée tellement considérables qu'il serait absolument impossible de pouvoir y introduire des allumettes phosphoriques .

tifications.

Nous comptons d'abord celles qui ont eu lieu avant Washington : France, Grande Bretagne, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suisse, Afrique du

Sud, Italie, Allemagne, Danemark; Espagne. A la suite de la recommandation de Washington, on a enregistré les ratifications de l'Inde, l'Autriche, la Pologne, la Tchécoslovaquie, de la Finlande, Japon, de la Roumanie, de la Grèce, de la Belgique, enfin..., de l'Esthonie, de la Hongrie, de la Bulgarie, de la Chine et de la Palestine, le Maroc, la ville libre de Dantzig. Ces derniers ne sont pas précisément des Etats, sauf la Palestine, ou Etats protégés, mais dans tous les cas, on peut dire aujourd'hui que c'est là un exemple de l'efficacité de la Législation Internationale du Travail.

Les trois conventions sur le travail maritime.

Avec cette recommandation, nous en avons terminé avec l'étude des conventions de Washington. La session suivante fut une session consacrée au travail maritime, session qui donna lieu à des difficultés particulières. C'était la première fois qu'on voyait réunie une conférence du travail qui n'était pas une conférence générale, et il y avait bien des difficultés de mise au point. Les représentants des employeurs et ouvriers discutent d'une façon un peu âpre. Il y avait comme programme l'extension des conventions de Washington à la marine et on eut bien de la peine à obtenir un certain nombre de conventions. Il y en a trois; une convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants au travail maritime. Elle ne présente aucune difficulté au point de vue juridique. On fixe à 14 ans l'âge d'entrée dans la marine et il y a simplement une certaine difficulté sur les travaux que l'on peut permettre aux enfants. Il y avait des propositions demandant l'interdiction absolue du travail des enfants aux soutes et aux chaufferies. Et un autre amendement relatif à l'examen médical obligatoire. Ces objets ont été détachés de la convention et remis à une conférence ultérieure; ils ont donné lieu depuis à deux conventions particulières.

lière en 1921 .

Il y avait une convention sur les conditions d'engagement des marins . Et une autre sur le chômage . Celle-ci vint en question au mois de novembre dernier, au sujet du chômage . Elle a donné lieu à une convention qui comporte la nécessité de donner une indemnité de chômage en cas de perte du navire naufragé . Aucune difficulté juridique sur ce point .

La convention sur le placement des marins, a donné lieu à un grand nombre de débats. L'avant-projet comprenait 6 articles, Le premier contenait l'engagement pour chaque Etat membre, d'interdire la création de bureaux de placement payants, et de subordonner le fonctionnement de ceux qui existent à l'octroi de licence gouvernementale en attendant leur suppression . Corrélativement l'article 2 faisait une obligation d'établir dans chaque port un service de placement gratuit . Article 3 prévoyait la constitution de commissions mixtes de marins et d'armateurs pour tout ce qui concerne le fonctionnement de ces bureaux . Art. 4 demandait en termes généraux que chaque Etat veille à la protection des marins dans la signature des contrats d'engagement. L'art. 5 proclamait le principe de l'égalité de traitements des marins étrangers, L'art. 6 visait la coordination de systèmes nationaux de placement public par le B I T .

La commission adopta un projet en huit articles qui développait et précisait toutes les dispositions de l'avant-projet du bureau et y ajoutait un article garantissant au marin le libre choix de son navire ainsi qu'à l'armateur le libre choix de son équipage . La discussion fut introduite par Sir Montague Barlow, membre de la délégation gouvernementale britannique, le 1er Juillet 1920 . Le texte fut adopté sans amendement, comme base de

discussion . Mais la discussion reprit le lendemain 2 juillet avec animation . Les marins étaient anxieux de pouvoir fonder des bureaux de placement par leurs Syndicats . Un amendement fut proposé dans ce sens par M. Henson, qui trouvait que la Commission avait été trop timide en ne rendant pas le placement public et gratuit obligatoire. Finalement M. Henson retira son amendement, et l'art. 2 fut adopté par 56 voix contre 4. L'art. 3 n'eut pas d'opposition, non plus les deux suivants . Mais l'article 6 qui prévoyait l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers donna lieu à un vif débat . M. de Michelis voulait que l'égalité fut proclamée entre tous gens de mer sans distinction de nationalité, même s'ils n'appartenaient pas à un Etat ayant ratifié la convention. Il présenta un amendement dans ce sens qui fut rejeté par parité des voix à la grande indignation de son auteur . L'article 6 de la Commission fut adopté par 41 voix contre 17, et l'article 7 fut adopté sans opposition . Au vote définitif, le 10 juillet, la convention fut votée par 73 voix contre 1 et 2 abstentions .

#### Ratifications

Cette convention fut ratifiée par la Suède le 27 Septembre 1921, et par la Norvège le 23 Décembre 1921 . C'est de cette date que part sa mise en vigueur . En 1922, elle fut ratifiée par : la Finlande, le Japon, en 1923 par l'Esthonie, la Bulgarie, en 1924, par la Pologne, l'Italie, en 1925, la Belgique, l'Allemagne, l'Australie et la Grèce ; en 1926, par la Lettonie, en 1928 par la France, le Luxembourg et Cuba .

#### Application

Nous avons ici le seul cas que je vous ai déjà indiqué d'une réclamation . C'est à propos de cette convention que la fédération des marins japonais fit une réclamation contre son gouvernement . Dans sa 24ème session en Octobre 1924, le Conseil d'Administration du B I T a été saisi d'une

réclamation de l'Union des Marins Japonais contre le gouvernement du Japon. Se basant sur l'article 409 du Traité de Versailles, les marins japonais prétendaient que le gouvernement japonais n'appliquait pas les articles 3 et 4 de la convention, et qu'il laissait subsister des bureaux de placement payants. La réclamation fut connue avant la session du conseil par la délégation permanente du Japon à Genève, sans attendre d'être interrogée officiellement par le Conseil, elle présenta à celui-ci des explications. Elle soutint que le gouvernement japonais n'avait nullement l'intention d'éluder la convention, qu'il s'efforçait de supprimer les bureaux payants, et de leur substituer un service public. Seulement, cela ne pouvait pas se faire en un jour, et il demandait des délais. Le Conseil prit acte de cette manifestation de bonne volonté, et décida de ne donner aucune suite à la réclamation. Au point de vue juridique, il y a eu là quelque chose qui n'a pas été prévu par les traités. Voici le texte de l'art. 409 tel qu'il aurait dû être appliqué : "Toutes réclamations adressées au B. I. T. par une organisation professionnelle ouvrière ou patronale et aux termes de laquelle l'un quelconque des membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle le dit membre a adhéré, pourra être transmise par le conseil d'administration au gouvernement mis en cause. Et ce gouvernement pourra être invité à faire, sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable". Il y a une grande différence entre la plainte et la réclamation. La réclamation donne pour conséquence simplement de faire interroger le gouvernement mis en cause par le Conseil d'Administration". Et l'article 410 dit : Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît

pas satisfaisante au Conseil d'Administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue, et le cas échéant la réponse faite". Donc, la sanction consiste simplement dans la publicité donnée par le Conseil d'Administration à la réclamation faite contre le gouvernement et au besoin à la réponse de celui-ci. Mais dans la circonstance, prenant les devants, n'attendant pas d'être interrogé, le gouvernement japonais s'est présenté au Conseil et a donné des explications qui ont été jugées satisfaisantes. Il n'y a pas eu lieu de faire une publication.

incident rela-  
tif à l'appli-  
cation de  
la journée de  
8 heures  
dans la marine.

Il est peut-être intéressant de rappeler ce qui est arrivé pour un autre projet de convention; ce fut un incident très grave à la Conférence de Gênes, c'est l'incident relatif à l'application de la journée de 8 heures dans la marine. Ce projet a été rejeté pour n'avoir pas eu les deux tiers des voix. Voici dans quelles circonstances: Le vote définitif sur le projet de convention tendant à limiter la durée du travail pour la marine eut lieu à la séance du matin du samedi 10 juillet 1920. Le Président était le Baron Major des Planches. Depuis trois semaines on discutait sans arrêt, et après bien des peines on était parvenu à un texte qui laissait beaucoup de liberté aux marins et aux gouvernants. Il y eut quelques amendements de forme ou de détail, lesquels furent repoussés. Il y eut un grand discours de Mgr Nolens, délégué gouvernemental néerlandais, qui fit appel aux employeurs et aux gouvernements, puis une déclaration du délégué principal des armateurs anglais, qui repoussait avec indignation le projet. Puis des adjurations d'un marin anglais, M. Mac Vey, et d'un marin français, M. Rio, puis on passa au vote: donna 48 voix pour et 25 voix contre. Il manquait 1/3 de voix pour que le vote soit acquis.

M. Kiriadès, membre de la Commission des pouvoirs se mit en tête de contester le vote, prétendant que les délégués de la République argentine n'avaient pas présenté leurs pleins pouvoirs. Mais cela ne fut pas pris au sérieux. Le Secrétaire général déclare que la majorité n'étant pas atteinte, on ne pouvait envoyer le projet de convention à la ratification des gouvernements. Quelqu'un fit remarquer qu'une voix, celle de M. Hodac, délégué patronal de la Tchécoslovaquie, ne pouvait compter parce que le délégué ouvrier n'était pas présent dans la salle. On sait que le Traité de Paix veut qu'il y ait le même nombre de délégués patronaux et de délégués ouvriers à la session, mais non pas à la séance. Mais on remarqua que M. Burke étant dans la même condition, M. Free, délégué patronal, étant parti. Les délégués de l'Argentine protestèrent vivement de la bonne règle de leurs pouvoirs. Alors un délégué marin italien, M. Julietti, protesta qu'on ne pouvait pas dire que la convention était repoussée puisqu'il ne s'en fallait que d'une fraction de voix, et il voulait que la conférence se prononçât sur ce point. Si la question avait été posée à la conférence, de savoir si la Convention était votée ou non, il y aurait eu une majorité simple pour admettre qu'elle était votée. Mais le secrétaire général conclut en disant : C'est peut-être dommage dans l'esprit de beaucoup de membres qu'il manque une fraction de voix pour que les deux tiers soient atteints, mais on ne peut dire que la majorité nécessaire soit acquise. On peut constater que les 25 voix contre contiennent d'abord tous les patrons, puis les délégués gouvernementaux du Danemark, de la Grande-Bretagne, du Japon, de la Norvège, du Portugal, du Siam et de l'Espagne, qui sont tous des états maritimes. Si tous les gouvernements des Etats maritimes ne voulaient pas de la convention, il n'y avait pas de

raison pour que cette convention fut sérieusement appliquée . Il faut considérer que cette fraction de voix a empêché en réalité une convention qui n'aurait jamais été sérieusement appliquée .

Convention de Genève relative au  
travail agricole .

Les polémiques au sujet de la compétence de la conférence .

L'extension de la législation internationale du travail à l'agriculture n'avait été primitivement discutée . A Washington, ce n'avait pas soulevé la moindre difficulté . On avait simplement dit qu'on s'occuperait plus de l'agriculture sans que personne ait jamais pensé à nier la compétence de l'Organisation cette matière . Le Conseil d'Administration avait posé pour la Conférence de 1921 : L'extension des décisions qui avaient été prises à Washington sans qu'il y eut dans le Conseil une véritable opposition . Mais à peine le conseil avait-il donné connaissance de cet ordre du jour que la fédération des agriculteurs suisses envoya des protestations très vives au gouvernement helvétique . Le conseil fédéral fit demander au Conseil d'Administration de rayer les questions relatives à l'agriculture de son ordre du jour . Mais le Conseil n'accepta pas de renoncer sur sa décision . Le gouvernement helvétique n'insista pas, mais le gouvernement français prévalut de l'article 402 ainsi conçu : un des gouvernements membres aura le droit de constater l'inscription à l'ordre du jour de l'un ou plusieurs des sujets prévus ... les sujets auxquels il aurait été fait opposition resteront néanmoins inclus à l'ordre du jour si la conf

rence en décide ainsi à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents". La conférence de 1921 avait à l'ordre du jour quatre ou cinq questions relatives à l'agriculture, c'était d'une manière générale l'adaptation au travail agricole des résolutions de Washington, spécialement la journée de 8 heures.

La conférence s'ouvrit dans l'agitation d'une ardente polémique. A la Chambre des Députés et au Sénat français, on s'élevait contre cette intrusion du B I T dans une matière que l'on voulait réserver à la souveraineté nationale. Bien plus, on répandait une série d'erreurs, prétendant que les décisions de la Conférence du Travail devenaient obligatoires aussitôt après le vote du projet de convention. Le gouvernement français avait d'abord adopté dans un premier mémoire l'opinion de l'incompétence. Mais ensuite il ne s'appuya plus que sur des questions d'opportunité. La Conférence commença après de longs et vifs débats, par affirmer sa compétence par un ordre du jour signé par M. Mahaim, avec M. Jouhaux, par 74 voix contre 20. Puis elle prit successivement toutes les questions inscrites à l'ordre du jour et les examina sauf une, celle relative à la journée de 8 heures, que l'on considéra comme n'étant pas mûre pour être examinée par la Conférence.

Celle concernant l'âge d'admission des enfants au travail avait fait l'objet d'un avant-projet du B I T. Il fut d'abord examiné par la commission de la protection des femmes et des enfants. Cet avant-projet se bornait à trois articles : 1° fixait l'âge d'admission des enfants à 14 ans, 2° permettait, dans un but d'enseignement pratique ou professionnel, l'emploi des enfants à des travaux agricoles pendant la période scolaire à condition que celle-ci ne soit pas réduite au dessous de 8 mois, 3° exceptait de la

convention les travaux effectués par les enfants dans les écoles techniques surveillées par les autorités . .

On se prononça d'abord sur le point de savoir si ce projet ferait l'objet d'une recommandation ou d'une convention . Les employeurs ne firent qu'une recommandation; leur proposition repoussée par 19 voix contre 6 . Le groupe ouvrier présenta un amendement qui fut repoussé demandant que les enfants travaillant hors de la période scolaire ne pussent être employés avant l'heure de l'école et qu'ils ne soient employés qu'aux travaux agricoles légers . Le texte du bureau fut alors adopté à l'unanimité, et la convention fut votée par 85 voix contre 1. Il n'y a que trois articles de fond, ceux qui viennent d'être indiqués, les ratifications ont été rapides et relativement nombreuses .

#### La ratification.

L'Esthonie fut la première, le 8 Septembre 1922, la Tchécoslovaquie le 31 août 1923 . C'est de cette date que part la mise en vigueur de la convention . Elle fut ratifiée ensuite par la Suède, le Japon, l'Autriche, la Pologne, l'Inde, la Bulgarie, l'Irlande, le Luxembourg et la Belgique .

La question de savoir si l'Organisation Permanente du Travail était compétente en matière d'agriculture, fut portée devant la Cour Permanente de Justice Internationale sur la demande du Gouvernement français . La Cour Permanente rendit le 12 juillet 1922 son avis consultatif . Elle était alors présidée par Loder, et elle avait comme vice président notre regretté collègue, M. Weiss de la Faculté de Droit de Paris . La Cour justifia la compétence agricole de l'Organisation Permanente du Travail. Cet avis est remarquablement révélateur et motivé, et il ne s'appuie que sur les textes mêmes . Je n'ai malheureusement pas le temps de

L'avis consultatif de la Cour Permanente sur la compétence de l'O.P.D.T.

vous faire goûter toutes les subtilités de cet avis, mais j'engage ceux que la question intéresse à s'y reporter et je vous le signale comme étant digne de toute votre attention.

En même temps une autre question était posée à la Cour. A la Conférence de 1922, une question avait été soulevée par un délégué de l'Amérique du Sud au point de vue du chômage agricole. Il avait présenté une motion relative à l'organisation de la production agricole et le gouvernement français sentant que très probablement l'avis de la Cour lui serait défavorable pour la première question avait proposé la question suivante : L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toute autre question de même nature, rentre-t-il dans la compétence de l'Organisation Internationale du Travail ? C'était une question dangereuse, parce que la question était de savoir si en réglementant le travail, on ne pouvait pas toucher du tout à des questions se rapportant à la production soit industrielle, soit agricole ? La Cour a très bien compris le danger de cette question, et elle a répondu en principe l'Organisation du Travail n'est pas faite pour proposer des systèmes de production agricole, mais qu'à l'occasion de la réglementation du travail, elle ne doit pas avoir peur de toucher à des questions qui peuvent avoir une répercussion sur la production agricole. En effet, toute question du régime du travail doit avoir son effet sur la production agricole. Si vous empêchez l'un, vous empêchez l'autre. A cette question, la Cour a donc donné pour les motifs indiqués une réponse négative, mais dans des termes tels que cela n'était pas dangereux pour la compétence de l'Organisation Internationale du Travail.