

45889
RÉPÉTITIONS ÉCRITES
Pour la Préparation de tous les
EXAMENS DE DROIT

1931-1932

DIPLOME D'ÉTUDES SUPÉRIEURES
ÉCONOMIE POLITIQUE
RÉPÉTITIONS ÉCRITES
DE
Législation Industrielle

rédigées d'après le Cours et avec l'autorisation
de

M. William OUALID

Professeur à la Faculté de Droit de Paris



" LES COURS DE DROIT "

RÉPÉTITIONS ÉCRITES & ORALES
RÉSUMÉS : — PRÉPARATION A L'EXAMEN ÉCRIT

3, Place de la Sorbonne (au premier)
— PARIS —



1891-1892

THE
LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE

LIBRARY OF THE
BIBLIOTHECA MUSEI HISTORICI
ROMAE



LEGISLATION INDUSTRIELLE..

DOCTORAT

L'ORGANISATION

INTERNATIONALE DU TRAVAIL.

INTRODUCTION

L'évolution
de l'organi-
sation in-
ternationale
du travail.

Le cours de cette année doit être consacré à l'étude de l'organisation internationale du travail, ce mot désignant dans notre esprit à la fois les tentatives faites et les résultats obtenus en ce qui concerne une organisation internationale du travail par un effort convergent des différentes législations nationales, et surtout les tentatives faites et les résultats obtenus touchant la création d'un organisme chargé de prendre l'initiative et de contrôler l'application des mesures internationales diplomatiquement instituées.

Ainsi comprise l'organisation internationale du travail se situe dans l'ensemble de l'oeuvre d'après-guerre ayant pour objet de substituer à l'incoordination des efforts, à l'action particulariste des souverainetés nationales, une action plus cohérente, plus coordonnée.

Les précur-
seurs de la
société des
nations.

De tout temps, l'humanité civilisée a éprouvé le besoin ou émis l'idée d'une solution pacifique, et juridique des conflits internationaux, à l'aide d'une organisation entre les groupements appelés à

entrer en conflit. Sans remonter à l'antiquité, dès le XIV^e siècle déjà l'idée d'une Société des Nations avait germé dans le domaine de la pensée.

Les noms des précurseurs de la Société des Nations moderne sont aujourd'hui justement mis à l'honneur. C'est ainsi que l'on peut considérer comme des précurseurs de cette Société des Nations des hommes comme Pierre Dubois, auteur du livre intitulé "De recuperatione terrae sanctae", paru en 1305-1306; des hommes comme Emeric Cruce, auteur du livre intitulé "Le nouveau Cinée", (allusion à l'ambassadeur pacifiste envoyé par Pyrrhus, aux Romains) oeuvre parue en 1623, Sully, auteur du "Grand Dessein", écrit après la mort de Henri IV, William Penn, auteur anglais, imitateur de Sully, dans son mémoire "Pour rendre la paix perpétuelle", de 1713; Emmericher Wattel, dans son ouvrage sur le Droit des Gens; Stanislas Lesczczinski; Kant, dans son Livre intitulé "La paix perpétuelle" (1795); enfin le célèbre écrivain utilitaire radical anglais Bentham, auteur d'un plan pour la Paix universelle et perpétuelle (Plan for universal and perpetual Peace), publié en 1789. Après les guerres de l'Empire, lorsque l'Europe, ravagée par les hostilités, commence à respirer, les aspirations vers la paix sont telles que l'on assiste à une véritable floraison d'écrits ayant pour objet de faire régner entre les peuples la paix perpétuelle. La paix apparaissait, en effet, au lendemain des guerres napoléoniennes comme un bien si précieux qu'il était naturel que son organisation hantât tous les esprits.

La nécessité d'une organisation internationale du travail ne se fait pas sentir au début du XIX^e siècle

Par contre, il n'y avait point du tout les mêmes raisons d'envisager la nécessité d'une organisation internationale du travail, d'une protection internationale du travail ouvrier et d'une entente internationale à cet effet. Le travail industriel, tel que nous le comprenons aujourd'hui, était, en effet, jusqu'au début du XIX^e siècle, à peu près complètement inconnu.

Le travail industriel avait été complètement transformé et bouleversé par l'avènement du mécanisme et par les inventions techniques, inventions si nombreuses et si radicales qu'elles ont permis de qualifier de révolution industrielle la période dans laquelle elles se sont produites à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle. A cette époque, et jusqu'à cette époque, c'était l'artisanat qui l'emportait. Le régime ouvrier reposait sur la corporation, que les conceptions religieuses et philanthropiques d'alors avaient coulé dans un moule à peu près uniforme par delà les frontières. Il s'était donc institué une sorte d'unité dans l'exécution du travail ouvrier et le besoin d'une organisation

ticu.

internationale pour l'assurer ne se faisait point sentir. La concurrence économique entre nations n'avait point encore l'âpreté qu'elle a connue depuis. Le commerce international était encore une sorte de commerce entre articles complémentaires, on n'importait guère et on n'exportait guère que le surplus de sa production, et chaque pays n'achetait à l'étranger que ce qu'il ne produisait point lui-même. L'exploitation des travailleurs, sans être complètement inconnue, (rapelons-nous, en effet, le "compagnonage", forme secrète illicite de l'organisation ouvrière, qui témoigne du fait que déjà régnait dans les classes ouvrières un certain mécontentement), ne trouvait pas dans l'économie corporative urbaine, dans l'économie nationale relativement fermée, l'occasion de se manifester. La Législation internationale du travail ne pouvait point naître et se développer, puisque même l'idée d'une législation nationale protectrice des travailleurs était discutée, et écartée, en raison du libéralisme économique, alors triomphant, non seulement dans les doctrines et dans les idées, mais dans les faits et dans la législation.

C'est le défaut de besoin qui a empêché l'idée d'une protection internationale des travailleurs de prendre naissance.

La preuve que le défaut de besoin était bien la cause qui avait empêché l'idée d'une protection internationale des travailleurs de prendre naissance sous la forme d'une réglementation d'une législation, ou de convention, c'est que, dans les cas où la nécessité s'en était fait sentir, dans les cas où avait joué la grande loi de l'imitation, un véritable embryon de législation internationale du travail régissait déjà l'emploi d'une catégorie particulière de travailleurs appelés à de fréquents déplacements, susceptibles de se trouver placés sous le régime de réglementations différentes à savoir les gens de mer. Il est même fort intéressant de constater que certaines de ces réglementations, vieilles actuellement de près de mille ans, sont encore aujourd'hui en usage.

La réglementation internationale du statut des gens de mer.

Dès le Moyen Age, en effet, les rapports entre les marins et les armateurs, avaient donné lieu à une réglementation internationale du statut des gens de mer, en ce sens que dès cette époque, non seulement des législations nationales faisaient au marin un statut très voisin du statut qu'il avait dans les pays étrangers, mais encore dans un grand nombre de pays c'était la même législation coutumière, qui s'appliquait à eux. On était, par conséquent, ici véritablement en présence d'une législation internationale du travail, d'une législation applicable par delà les frontières à une certaine catégorie de travailleurs, indépendamment de leur allégeance à l'égard de leur souverain.

Les recueils
de décisions
intervenues
entre marins
et armateurs.

Elaborés par des ecclésiastiques à la suite des Croisades, qui les avaient mis en contact avec les gens des ports, les recueils de lois maritimes avaient eux-mêmes subi la double influence des vieilles lois aussi anciennes que la navigation et des décisions des tribunaux spéciaux, chargés de régler les litiges entre marins et armateurs. La plupart de ces recueils par conséquent sont classiques, et un grand nombre de leurs dispositions, par l'intermédiaire des grandes ordonnances maritimes de Colbert, ont trouvé place dans le Code de Commerce et dans nos lois modernes.

La réglementation de la mise à terre et des sanctions aux manquements du marin à ses obligations.

Les droits et les obligations des marins étaient consacrés par des textes visant principalement les deux questions les intéressant le plus; les congédiements et les sanctions. En effet, congédier un marin, le licencier, le mettre à terre dans un port étranger, entraîne des conséquences bien plus graves que le renvoi d'un simple ouvrier et peut occasionner à l'intéressé un préjudice tel qu'il convient de le réglementer. De même, il est légitime étant donné la toute puissance du capitaine à bord, de régler d'avance les sanctions, qui régiront les manquements du travailleur à ses obligations professionnelles. C'est ce qu'on fait les ordonnances maritimes du Moyen Age.

Les ordonnances de Trani et le Consulat de la mer.

Par exemple, les ordonnances de Trani, petit port italien sur l'Adriatique rédigées vers 1063 et le "Consulat de la mer", (d'origine et de date incertaines, mais dont l'influence a été considérable puisque un grand nombre de ces dispositions, ont été reproduites dans l'Ordonnance sur la marine de Colbert et ont alimenté notre Code de commerce), régissant les coutumes maritimes des pays méditerranéens, citent, par exemple, quatre motifs légitimes de congédiements: blasphème contre Dieu, rixe, vol et excès.

Les rôles d'Oléron.

Les "rôles d'Oléron", recueil de jugements prononcés par la Cour d'Oléron, rassemblés par écrit en 1266 et au siècle suivant, régissaient le statut maritime des armateurs et des marins des pays riverains de l'Atlantique, de la Mer du Nord, et de la partie des côtes baignées par la Méditerranée occidentale. Ces textes ne se contentaient pas d'interdire les sévices du capitaine ou du chef vis-à-vis des matelots placés sous leurs ordres; ils ne se bornaient point à édicter les sanctions et à réprimer les délits commis par les matelots, mais ils protégeaient spécialement, -et ceci mérite de retenir l'attention-, les salaires des marins. Ils prévoyaient la responsabilité de l'employeur pour les maladies et les accidents

survenus au cours du travail. Ces textes vieux de près d'un millénaire, instituaient ainsi, bien avant la loi de 1898, le principe du risque professionnel. Ils prévoyaient en outre l'obligation pour le patron de racheter le marin, si celui-ci avait été capturé par des pirates, etc... En somme, la protection internationale des marins anticipait, non seulement sur la protection internationale des travailleurs, mais même sur leur protection légale nationale.

Les marins ont toujours eu un statut légal plus favorable que celui des autres travailleurs.

Il est assez curieux de constater que la législation internationale du travail visant les marins a précédé de loin la législation nationale. Toutefois malgré l'intérêt historique, doctrinal, juridique, de ce précédent, il n'est pas douteux que le travail des marins présente un caractère trop particulier pour en tirer un grand enseignement. La preuve en est qu'actuellement encore, malgré la protection grandissante des travailleurs de tout genre, le législateur n'a point osé soumettre les marins au régime du droit commun, et que, dans tous les pays ayant une marine importante, il existe un statut légal spécial les concernant. Ce statut est généralement plus favorable que le statut des travailleurs. Il constitue au profit des marins un véritable privilège. Par exemple, en matière de maladie, d'invalidité prématurée, de décès, de vieillesse, il existe un régime de caisses de prévoyance, etc... qui fait des marins en échange d'obligations propres de véritables privilégiés.

En tout cas, c'est du défaut de besoin d'une protection légale du travail que résulte l'absence de législation, et ainsi s'explique qu'il faille attendre le début et même le milieu du XIX^e siècle pour voir apparaître, en même temps que la législation nationale du travail, sinon la législation internationale du travail, du moins l'idée de cette législation, la notion de sa nécessité.

Les étapes parcourues par l'idée d'une législation internationale des travailleurs.

Au cours du XIX^e siècle, l'idée de la législation internationale du travail a parcouru trois étapes marquées par les dates suivantes: la première étape va de 1818 environ à 1890, elle est marquée, au début, par l'intervention d'un homme qui ne mérite peut-être pas tout à fait l'honneur qui lui a été fait, au moins en cette matière Robert Owen, et à la fin par la Conférence de Berlin, réunie dans cette ville, à l'instigation de l'empereur Guillaume II.

La deuxième étape va de 1890 à 1900, de la Conférence de Berlin, marquée par un échec, jusqu'au Congrès de Paris, tenu pendant l'Exposition internationale de 1900, pour la protection légale des travailleurs, et qui, aboutit à un succès. La troisième étape

va de 1900 à 1919, c'est-à-dire du Congrès de Paris pour la protection légale des travailleurs jusqu'au traité de Versailles, en y comprenant la guerre et la préparation politique et doctrinale des dispositions sociales de ce traité.

La genèse de l'organisation du travail au XIX^e siècle.

A chacune de ces étapes correspond un progrès idéologique, un progrès organique, un progrès pratique.

La première de ces étapes est marquée par le mouvement des idées et la rapide évolution ouvrière interne. On marquera plus tard, dans l'étude détaillée de chacune de ces fractions du XIX^e siècle, l'apport respectif qu'elles ont fait à la législation nationale et internationale du travail.

La seconde étape est caractérisée par des conférences internationales préparatoires, dont va sortir l'Association pour la protection légale des travailleurs. Ce sont des coups d'essai, marqués par des échecs, mais qui n'en témoignent pas moins de la nécessité d'une coordination des efforts et d'une unification des législations nationales, pour mettre un terme à l'inégalité, dont souffrent les plus généreuses d'entre-elles, ou permettre, en tout cas, à ces législations, non point de piétiner dans une routine et dans un conservatisme désuet, mais au contraire de progresser et de prendre leur plein essor.

Enfin la troisième étape témoigne que l'idée est mûre. Une double action, interne et internationale, s'exerce. Sur le plan national, la législation poursuit à grande allure son évolution. L'unité des législations s'affirme en des codes du travail, dont la lecture et la consultation révèlent que, non seulement le fond est identique, mais que très souvent les termes mêmes se copient les uns les autres. Les traités bilatéraux, c'est-à-dire les conventions de nation à nation, se multiplient par suite de l'enchevêtrement des relations économiques, par suite de la facilité des migrations humaines et par suite aussi du besoin de protéger les émigrants contre l'exploitation, dont ils sont ou dont ils peuvent être les victimes, non seulement dans leur propre intérêt, par l'application d'une véritable règle d'humanité et de charité, mais aussi dans l'intérêt des travailleurs du pays d'immigration. Toute immigration en effet risque, si elle n'est point réglementée, de devenir une source de sous-concurrence, de concurrence au rabais, dont souffriront évidemment les travailleurs nationaux, menacés dans leur "standard of life", mais dont souffriraient aussi par répercussion les travailleurs étrangers, qui seraient de ce fait même, l'objet de la haine, de l'hostilité de leurs camarades nationaux. Enfin,

les traités multilatéraux concernant la législation internationale du travail proprement dite font leur apparition, grâce à l'action persévérante, et féconde de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs.

La trêve dans l'activité sociale constructive constituée par la guerre, loin de ralentir le mouvement, l'accroît peut-on dire. En effet, il se produit dans le monde, livré à des hostilités sans précédent, une sorte de bouillonnement. On sent, on croit, on espère que du conflit va surgir un monde nouveau, et lors que la paix est proclamée, lorsque l'armistice est conclu, lorsque les négociations du traité de Versailles commencent, l'humanité se dit qu'un monde nouveau est en gestation et qu'on va le constituer sur des bases nouvelles. C'est pourquoi, loin de ralentir le mouvement en faveur de la législation internationale du travail, au contraire la guerre l'a accéléré.

C'est du traité de Versailles en effet que date l'organisation internationale du travail, conçue sous la forme d'un organisme, dont le rôle consistera à préparer et à faire appliquer des mesures uniformes de protection ouvrière.

Telle est, très brièvement retracée, la genèse de l'organisation internationale du travail au XIX^e siècle. Il convient, pour en avoir une vue complète, de reprendre avec quelques détails cette évolution et de rechercher comment chacune des étapes distinguées a apporté sa contribution à l'oeuvre actuelle.

Necker, précurseur de l'idée de la nécessité d'une entente internationale pour l'amélioration du sort des classes ouvrières.

Rechercher l'auteur à qui revient l'honneur d'avoir, pour la première fois, mentionné la nécessité d'une entente internationale comme facteur d'amélioration du sort des classes ouvrières serait tenter une recherche de paternité intellectuelle, de filiation des idées, dont les résultats sont généralement décevants. Toutefois on peut citer comme un précurseur Necker, ministre de Louis XVI, lequel dans une réflexion jetée en passant dans un de ses ouvrages intitulé "De l'importance des opinions religieuses", publié en 1788, déclare "que le repos du dimanche ne pourra être maintenu qu'à la condition d'être observé dans tous les pays". On a coutume de faire remonter à Robert Owen l'idée de la législation internationale du travail. Robert Owen a tellement d'autres titres à la reconnaissance de tous ceux partisans d'une législation ouvrière et sociale que le fait de lui retirer celui-ci ne diminuerait pas beaucoup sa gloire. Il faut, en effet, rendre hommage à un homme comme lui, industriel,

Convient-il de faire remonter à Robert Owen l'idée de la

législation internationale du travail.

important, un patron d'un grand nombre d'ouvriers qui n'a point hésité dès le commencement du XIX^e siècle, non seulement à proclamer en théorie, mais à appliquer dans son usine, des idées fort en avance sur son temps et qui, même à l'heure actuelle, en dépit des immenses progrès de la législation du travail, apparaissent comme des conquêtes intéressantes.

Robert Owen, était un filateur de coton, installé dans la localité écossaise de New Lanarck, il avait mérité de ses ouvriers et de ceux qui l'approchaient le nom de "bon patron", car dans son établissement il avait spontanément réduit la durée de la journée de travail de 17 heures à 10 heures seulement. Il avait aussi interdit l'emploi dans ses établissements d'enfants âgés de moins de dix ans. Quand on songe aux conditions lamentables de l'enfance ouvrière anglaise de cette époque, lorsqu'on évoque le souvenir des malheureux enfants relevant à l'assistance publique, lesquels dès qu'ils avaient la force de se tenir debout, étaient employés à de menus travaux dans les usines, dans les ateliers et même dans les mines c'était là un progrès considérable. La preuve est que notre propre loi de 1841, postérieure de plus de vingt ans aux efforts de Owen, se contenta de ramener à huit ans l'âge d'admission des enfants. Dans ce domaine Owen est donc véritablement un précurseur. Enfin il avait supprimé dans ses usines la pratique des amendes considérées alors comme une sanction courante des malfaçons, des fautes ou l'indiscipline des travailleurs. Enfin, bien avant Macaulay et Lord Shaftesbury, initiateurs de la loi anglaise sur les fabriques, Robert Owen avait préconisé la réglementation du travail industriel.

Aussi est-il naturel qu'on lui attribue en raison précisément du caractère social de son oeuvre, l'initiative ou tout au moins l'idée d'une législation internationale du travail, idée qu'il aurait rapportée d'un voyage en Suisse, où il se serait trouvé en rapport avec Pictet de Rochemont et avec Pestalozzi, le célèbre initiateur des méthodes modernes de pédagogie.

Arguments
invoqués en
faveur de
cette thèse.

A l'appui de cette thèse, on invoque deux séries de preuves. Premièrement, un discours qu'il aurait tenu en janvier 1816 aux habitants de New Lanarck; "je ne connais pas, dit-il, les séparations et les différences imaginaires que les frontières établiraient de peuple à peuple. Un esprit raisonnable peut-il nous dire pourquoi une partie de l'humanité serait poussée à mépriser, à haïr et à tuer l'autre? Il y a là évidemment une idée d'égalité, de nécessité de paix universelle; mais quant à décider que ce texte constitue la preuve d'une législation internationale du travail,

il est difficile de l'affirmer.

Deuxièmement et surtout, on invoque deux mémoires en faveur des classes laborieuses, adressés par Robert Owen, en 1818, l'un aux Gouvernements d'Europe et d'Amérique, l'autre spécialement aux puissances de la Sainte-Alliance, dont les délégués se trouvaient réunis à Aix-la-Chapelle. Il suggérerait, dans le premier, la constitution d'une commission internationale, chargée d'examiner les méthodes inaugurées à New Lanarck pour augmenter le bien-être moral et matériel des ouvriers; dans le second, il mentionnait, en outre l'union cordiale des gouvernements et des peuples.

Pourquoi cette thèse doit être rejetée.

Faut-il voir là l'origine d'une législation internationale du travail? Si nous considérons comme législation internationale du travail la tendance des différentes législations nationales à être coulées dans un moule uniforme, à contenir les mêmes dispositions, à protéger les classes de travailleurs de la même façon, il n'est pas douteux que sur ce point Robert Owen constitue un initiateur. Lorsque, par exemple, il demande aux délégués de la Sainte-Alliance, réunis à Aix-la-Chapelle, d'étudier les méthodes que lui-même, industriel, a appliquées dans son usine, de façon bien entendu à en assurer la généralisation, il contribue à cette unification de la législation du travail. Mais si nous considérons comme législation internationale du travail au sens strict, une sorte de législation diplomatique, une législation qui sera le résultat de contrats, de traités, de conventions, conclus entre pays, mais dont l'application s'imposera, du fait de ces accords diplomatiques, aux législations internes elles-mêmes, nous sommes en droit de dire que rien dans les déclarations, les écrits, et les appels de Robert Owen, ne justifie une pareille conclusion; et c'est avec raison, à notre sens que M. Albert Thomas dans "Les Mélanges Andler" parus en 1924, (pages 323 à 333) a critiqué cette opinion.

Blanqui.

Plus certain, au contraire, est l'apport de trois précurseurs français: Blanqui, Villermé et Daniel Legrand.

L'économiste français Blanqui, (qu'il ne faut pas confondre avec son frère le révolutionnaire, le perpétuel enfermé qui passa la plus grande partie de sa vie dans les prisons) consacra son cours de 1838-1839 à la question de la situation des classes ouvrières en France. A un moment donné, il se posa la question de savoir si l'amélioration du sort de ces travailleurs ne dépendrait point d'une législation internationale du travail. Le passage est tout à fait caractéristique de ce cours et il démontre que Blanqui voyait très bien les difficultés du problème, en

même temps qu'il en concevait fort bien la solution: "Cette réforme, dit-il, si belle, si juste, si nécessaire et si légitime, que constitue la protection ouvrière, n'est pas aussi facile à opérer qu'elle peut le paraître à ceux qui ne voient rien au-delà de la souffrance du moment, car elle a pour première conséquence de faire mourir de faim ceux qui ne dînent qu'à moitié aujourd'hui, à cause de la concurrence étrangère. Un seul moyen existe de l'accomplir, en évitant ces suites désastreuses: ce serait de la faire adopter en même temps par tous les peuples industriels, appelés à se faire concurrence au dehors. Mais le voudra-t-on? Mais le pourra-t-on? Pourquoi pas. On a bien fait jusqu'ici des traités de puissance à puissance pour s'engager à tuer des hommes, pourquoi n'en ferait-on pas pour leur conserver la vie et la leur rendre douce

Le Dr. Villermé.

Presque au même moment le Dr. Villermé, tout en dénonçant les abus de l'exploitation des ouvriers de l'industrie textile (on sait, en effet, que son célèbre tableau de l'industrie textile, de la laine, du lin, du coton, de la soie, a provoqué la loi de 1841 sur la législation du travail des enfants dans les usines) tout en reconnaissant la situation lamentable et les abus de l'exploitation des travailleurs du textile, avait compris que le système de protection ne serait pas accepté du monde industriel, s'il risquait de se heurter à l'objection classique et souvent encore invoquée aujourd'hui, qu'il favoriserait la concurrence étrangère. Sans doute, le Dr. Villermé dit bien que cet argument n'a aucune valeur, quand il s'agit de protéger les enfants, car l'avenir de la race, et la protection de la jeunesse doivent faire écarter des arguments tirés de la nécessité économique. Mais quand il s'agit de la protection des adultes, que déjà l'on voit poindre à cette époque et que l'on écarte, alors l'argument de la concurrence étrangère reprend toute sa force, le seul moyen de l'éliminer est de conclure une entente internationale.

Villermé s'exprime ainsi: "Le propriétaire d'une filature de coton, dit-il ne peut donc rien seul, absolument rien, partout où il existe un second établissement semblable au sien. Il faudrait que tous les manufacturiers, non seulement de la localité qu'il habite, mais encore des pays où ses marchandises sont vendues, s'unissent à lui d'une "sainte alliance", pour faire cesser le mal qui nous occupe, au lieu de l'exploiter à leur profit. Certes on ne saurait compter sur un tel désintéressement; aucune classe de la société jusqu'ici n'en a donné l'exemple, ni en France, ni ailleurs."

Voilà donc deux hommes, Blanqui et Villermé, dont l'un indique la solution technique du problème à savoir la convention internationale, et dont l'autre indique la base économique de la nécessité de cette convention internationale, à savoir le désir d'écarter l'argument que l'on peut tirer, que l'on a tiré, et que le traité de Versailles lui-même invoque, l'argument tiré de la concurrence étrangère. C'étaient là de véritables vœux, c'étaient des souhaits pieux, exprimés par des auteurs, des professeurs, au cours de leurs enseignements, des rapporteurs à la Chambre au cours de leurs travaux; mais il n'y avait point eu jusqu' - alors une action véritable auprès des dirigeants nationaux et étrangers en faveur de la réalisation de cette idée. Il manquait pour la réalisation de l'idée une formule concrète.

Daniel Le Grand a donné les formules nécessaires pour la réalisation de l'idée.

Daniel Le Grand, qui vécut de 1783 à 1859, et auquel M. Raymond Weiss, a consacré en 1926 une remarquable étude, Daniel Le Grand, industriel alsacien du Ban de la Roche imagine la formule nécessaire. Il avait été très frappé par la loi anglaise sur les fabriques de 1833, concernant le travail des enfants et des adolescents employés dans l'industrie textile. Il avait contribué avec le Dr. Villermé et la Société Industrielle de Mulhouse, à l'adoption de la loi de 1841 sur le travail des enfants. Mais il avait tout de suite compris, comme le Dr. Villermé, que cette loi risquait de demeurer lettre morte, si on ne la transposait point du domaine national sur le terrain international. Dès lors Daniel Le Grand se livra à une véritable propagande en faveur de l'idée, qui lui tenait à cœur. Il assaillit, si l'on peut dire, les puissants du jour, les ambassadeurs, les ministres, les rapporteurs à la Chambre de ses appels, de ses manifestes, de ses lettres, de ses déclarations, où constamment il revient sur les idées qui lui sont chères, où constamment il élabore ces idées, où il les perfectionne, jusqu'à couronner son oeuvre sous la forme d'un appel extrêmement cohérent et logique.

Ses appels aux gouvernements en faveur de l'établissement d'une protection internationale de l'ouvrier.

Le 5 décembre 1840, par exemple, il adresse à la manière d'Owen, un pressant appel au Gouvernement français et au Gouvernement helvétique, ainsi qu'aux États de la Confédération germanique et aux membres du Zollverein allemand. Il déclare que toute protection internationale de l'ouvrier est nécessaire. Le 25 janvier 1841, il revient à la charge, soutenu par le grand industriel philanthrope de Mulhouse, Dollfus, auquel on attribue la formule célèbre que "le patron doit à l'ouvrier plus que son salaire". Il adresse à cette

époque au Gouvernement français et au Parlement en la personne du Baron Dupin, rapporteur devant la Chambre des Pairs de la loi de 1841, un mémoire demandant l'institution d'une loi générale internationale, limitant la durée du travail des adultes et non seulement des enfants dans les établissements à moteurs mécaniques, anticipant ainsi la loi de 1848 qui limita à 12 heures le travail des hommes et sur la loi de 8 heures

Le 26 septembre 1844, il envoie à Guizot, ministre des Affaires étrangères, célèbre pour sa formule: "Enrichissez-vous!" un premier projet de loi internationale sur cet objet. Enfin, le 30 décembre 1848, il met sur pied son projet définitif, et il renouvelle ses appels dans une brochure intitulée "Appel respectueux d'un industriel de la vallée des Vosges, illustrée par le vénérable Oberlin, adressé aux Gouvernements de la France, de l'Angleterre, de la Prusse et autres Etats de l'Allemagne et de la Suisse, dans le but de provoquer des lois particulières nationales et une loi internationale, destinées à protéger la classe ouvrière contre le travail précoce et excessif cause première et principale de son dépérissement physique, de son abrutissement moral et de sa privation des bénédictions de la vie familiale; dédié aux Gouvernements et aux Chambres des Etats industriels".

Le 25 avril 1855 enfin, après avoir, en 1853, lancé un appel respectueux aux Gouvernements des pays industriels, dans le but de provoquer une loi internationale sur le travail industriel, dont les dispositions seraient à arrêter par leurs délégués réunis dans un Congrès, lors de l'Exposition universelle, qui devait se tenir à Paris en 1855, il profite de cette exposition pour justifier, pour préciser son programme. On y trouve une véritable anticipation sur le contenu du préambule du Traité de Versailles. Daniel Le Grand, non seulement y justifie les raisons de cette intervention d'une législation internationale, mais il indique quelle doit être la technique de cette intervention et il fixe le programme précis des points sur lesquels elle doit porter.

Comment Daniel Le Grand justifie la législation internationale du travail.

Et tout d'abord, se demande Daniel Le Grand, qu'est-ce que la loi internationale complément indispensable des lois particulières ou nationales? Il l'indique dans sa lettre du 31 décembre 1847 au duc de Broglie, ambassadeur de France à Londres. "Le travail excessif, dit-il, est la lèpre hideuse, qui ronge le moral et le physique de l'ouvrier et le prive des bénéfices de la vie de famille." Jamais il n'y eut une époque plus favorable pour provoquer une "entente cordiale" entre les gouvernements de tous les Etats indus-

"triels; afin de prendre en commun des mesures qui met-
tent un terme à un état de choses intolérable. La
France, l'Angleterre et la Russie sont plus particu-
lièrement appelées à donner en premier lieu l'exem-
ple et à entrer ensuite en négociations avec les au-
tres gouvernements". Donc ce qui justifie pour lui la
législation internationale du travail, c'est la misère
humaine, qu'il faut combattre, non pas seulement au nom
d'un devoir de charité, d'un devoir de solidarité natio-
nale et sociale, mais aussi au nom de l'intérêt et de
la paix sociale elle-même. Comme le dira le préambule
de la partie XIII du Traité de Versailles,
"Il y a danger, dit aussi Daniel Le Grand, pour un gou-
vernement, (dans une lettre adressée à Guizot), à fermer
les yeux sur le mal, que constitue l'esclavage des
travailleurs blancs, et à considérer uniquement la ri-
chesse, car, a dit Lord Russell dans son discours sur le
travail manufacturier, "un jour ou l'autre vous vous
réveillerez de votre heureux songe et vous vous trouve-
rez en face de la triste réalité, en présence d'une
masse immense de peuple, devenue hostile à nos insti-
tutions, méprisant tout ce qu'elle tenait autrefois
pour sacré et s'abandonnant à la merci des plus sauva-
ges démagogues". "Craignez écrit-il encore à de Bro-
glie, le 31 décembre 1847, craignez les idées socialis-
tes et communistes, qui commencent à se répandre et à
s'enraciner avec une rapidité effrayante et pourront
se transformer en faits, du jour au lendemain, et
mettre en danger la société aussi longtemps que l'on
n'aura pas remédié à d'intolérables abus".

"Depuis 1789, déclare-t-il enfin le 25 avril
1855, les masses populaires comptent dans la société
et dans l'Etat autant que les autres. Le développement
moral est le plus sacré des devoirs sociaux qu'il
faut remplir, parce que c'est bon, c'est humain, c'est
chrétien. Il le faut de plus, parce que le repos et
le salut de la société sont à ce prix. On sent ici
la double influence qu'a subie Daniel Le Grand, l'in-
fluence d'Oberlin, le bon pasteur de la vallée du Ban
de la Roche, et l'influence des excès politiques, dont
il avait eu le spectacle au moment de la République
de 1848.

Il faut don-
ner à cette
loi inter-
nationale
la forme d'u-
ne convention
internatio-
nale.

Telles sont donc les raisons d'intervenir
et telle est la loi internationale. Mais pourquoi
donner à cette loi internationale la forme d'une con-
vention internationale? Ne pourrait-elle pas être con-
que sous la forme d'une législation prise uniformé-
ment, simultanément et sur le même plan par toutes les
nations intéressées? Qu'importerait, en somme, pour le
travailleur que la législation à laquelle il est sou-
mis soit une législation prise dans la plénitude de

sa souveraineté par la nation à laquelle il appartient ou une législation prise sous la dictée d'une convention internationale, dont la législation interne ne serait que l'expression et la transposition à l'usage des nationaux?

Pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que les conventions internationales deviennent une nécessité et un devoir sacré à une époque où tout se "solidarise, où l'action de la vapeur, l'action de l'électricité font disparaître les distances, à une époque où la bienfaisante influence de la religion, de l'Evangile sur les habitants des deux sphères s'accroît, à une époque où la presse, l'industrie, le commerce, et en général tous les échanges matériels et spirituels conduisent à une solidarité des nations. C'est ici qu'il est fait allusion à cette interdépendance, à cette solidarité des nations, très supérieure, au dire de Le Grand, à cette considération quelque peu mesquine et mercantile, qui était à la base des idées de Blanqui. Lorsque Blanqui, demandait qu'une législation internationale intervint, c'était surtout pour éviter qu'à la faveur de l'argument de la concurrence étrangère on n'écartât cette législation. Daniel Le Grand n'attache pas autant d'importance que Blanqui à cet argument. Pour lui cet argument matériel économique, n'est rien auprès de l'argument moral tiré de la nécessité d'observer la règle d'humanité, de solidarité, et d'interdépendance de tous les peuples.

Rapprochement
entre les propositions de
Daniel le Grand
et celles du
Traité de Versailles.

Cette proclamation d'un droit humain; supérieur aux contingences, aux intérêts particuliers des Etats souverains accentue la ressemblance entre les propositions de Daniel le Grand et celles du Traité de Versailles, dont la partie XIII forme "la déclaration des droits du travailleur", la Charte du Travail. Daniel Le Grand en a été véritablement l'initiateur.

D'autre part, c'est à une convention qu'il faut recourir, c'est la forme d'une convention que doit revêtir la législation internationale du travail, parce que seules des conventions de cette nature auront raison de la résistance, du particularisme des Etats individuellement considérés. Grâce à elle, on écartera le spectre, même inconsistant, mais agissant, de la concurrence internationale. Sans doute, Le Grand n'attache-t-il point d'importance à cette considération; pour lui, ce sont surtout des arguments d'ordre moral. Il va même plus loin et il soutient que même un Etat généreux ne sera pas nécessairement lésé par les mesures favorables qu'il prendra pour sa classe ouvrière. Il démontre dans quelques pages, avec une force particulière et des arguments qui ont

été depuis souvent repris que traiter favorablement les travailleurs, leur accorder de hauts salaires, ce n'est pas nécessairement se mettre en état d'infériorité par rapport à ceux qui feront faire de longues journées aux ouvriers en leur payant des salaires de famine. Un ouvrier travaillant de moins longues heures produira peut-être davantage pendant chacune d'elles. Un ouvrier largement payé produira davantage et par conséquent le prix de revient ne s'en ressentira pas nécessairement.

La diminution des heures de travail pour remédier à la surproduction.

Il est même possible déclare Daniel Le Grand, "qu'en cas de crise économique, la réduction des heures de travail soit le plus grand bienfait qu'on puisse dispenser à l'immense majorité des industriels et à la classe ouvrière considérée comme un seul corps". Aujourd'hui encore, un certain nombre de bons esprits préconisent la réduction de la journée de travail comme un moyen d'atténuer la crise actuelle de surproduction. Cette surproduction est le résultat d'un progrès technique, de l'organisation perfectionnée du travail et de l'outillage. L'on se trouve ainsi en face du paradoxe d'individus produisant chacun davantage, mais ne pouvant être employés, au moins pour l'instant, qu'en petit nombre. A un moment donné, la quantité de travail susceptible d'être exécutée a atteint sa limite, moins chacun des ouvriers nécessaires à son exécution travaillera, plus le nombre d'ouvriers employés pourra être grand.

Néanmoins, malgré ces observations, Daniel Le Grand sait qu'il faut tenir compte des erreurs et des préjugés et pour écarter l'argument de la concurrence internationale, pour rendre la protection ouvrière effective, puisque les législations nationales n'y sont point parvenues, ainsi que l'atteste l'échec simultané de la législation prussienne, de la législation anglaise, de la législation française; puisque les législations nationales se sont montrées impuissantes à supprimer les abus de l'emploi des enfants à des travaux insalubres, dangereux, ou trop pénibles, il faut une loi internationale:

"Une loi de fabrique internationale, déclare-t-il, a un immense avantage sur les lois particulières de chaque pays; par son seul moyen on peut dispenser à la classe ouvrière les bienfaits moraux et matériels désirables, sans que les industriels en souffrent, sans que la concurrence entre ces industriels et ces pays recoive la moindre atteinte, concurrence qui deviendra de plus en plus acharnée à mesure des progrès du libre

"échange, et dont il résulterait pour la classe ouvrière "de fâcheuses répercussions, si une loi internationale "n'intervenait pas." Car, enfin, avec le libre échange déchaîné, avec la concurrence internationale sur tous les marchés, chacun des pays concurrents va avoir intérêt à restreindre le plus possible le prix de revient. Or, comme parmi les éléments du prix de revient le moins résistant, eu égard à la faiblesse de ceux qui le touche, est le salaire, il est tout naturel que c'est sur lui qu'on fera porter l'effort de compression. Donc, si l'on veut éviter que le libre échange régime excellent en soi et favorable au consommateur, ne se retourne contre l'ouvrier et si l'on veut que l'ouvrier ne perde pas en tant que producteur, le bénéfice qu'il retirera comme consommateur, il faut qu'une loi intervienne; il faut égaliser les conditions de concurrence.

Supériorité
d'une conven-
tion interna-
tionale sur
des législa-
tions natio-
nales rendues
identiques.

Enfin ajoute Daniel Le Grand, il ne suffirait pas que chaque nation appliquât sur son propre territoire les règles jugées nécessaires à l'amélioration des conditions d'existence des travailleurs. Cette uniformité, souhaitable à coup sûr, serait insuffisante à elle seule pour garantir au travailleur la sécurité du lendemain, et donner à cette législation la stabilité nécessaire. Aussi bien, en effet, si cette législation émane de la seule souveraineté, elle pourra être modifiée ou détruite par une décision inverse de l'autorité souveraine et elle sera toujours précaire. Au contraire, s'agissant d'une convention internationale sans que bien entendu rien n'empêche de la dénoncer dans les conditions stipulées on l'abrogera moins facilement car on regardera à deux fois à la dénoncer.

Le programme
de la con-
vention inter-
nationale en
matière de
législation
du travail.

Daniel Le Grand ne se borne pas à un exposé de principes: Tout comme le Traité de Versailles il énonce quels sont, à son avis, les points sur lesquels il faut faire porter l'effort de convention d'entente internationale, quelles sont, à son avis, les mesures pratiques, immédiates à prendre concernant les manufactures, les fabriques, les usines, les chantiers, les ateliers et dépendances de toute industrie employant plus de 18 ouvriers en dehors de leurs foyers domestiques. Les dispositions qui devront régir ces établissements seront les suivantes: maximum de la durée du travail fixée à 12 heures en principe, et exceptionnellement dans certains cas à 8 heures seulement; 2) application du repos dominical; 3) interdiction du travail de nuit dans les usines à feu continu, sauf pour les ouvriers du sexe masculin âgés de plus de 18 ans; 4) fixation de l'âge d'admission

dans les usines à 10 ans pour les garçons et à 12 ans pour les filles; en ce qui concerne ces dernières, tant en raison de leur faiblesse physique plus grande que des dangers de la promiscuité dans les établissements industriels; avec obligation scolaire jusqu'à 12 ans et limitation à 8 heures de la durée quotidienne du travail des jeunes gens au-dessus de 12 ans et jusqu'à l'âge de 18 ans.

Pour qui connaît la situation alors lamentable de la population ouvrière dont le Dr. Villermé avait fait un tableau saisissant et désolant dans son rapport à la Chambre des Pairs, pour qui connaît, même après la loi de 1841, à peine appliquée, la situation des enfants et des femmes employés dans l'industrie de l'époque, ce programme constitue un progrès immense.

Daniel Le Grand a été un véritable initiateur en matière de législation internationale du travail.

En tous cas, ces détails montrent que Daniel Le Grand fut en la matière un véritable initiateur. Aucune des grandes questions qui devaient faire par la suite l'objet des études et de l'action sociale ne lui fut étrangère, et si ses propositions demeurèrent vaines, si elles eurent le triste sort de nombreuses tentatives qui trouvent dans les cartons ministériels et dans les archives des chancelleries un véritable cimetière dont elles ne sortent jamais, elles eurent cependant l'immense mérite de poser les problèmes, de provoquer un vaste mouvement d'opinion qui passant du terrain des revendications doctrinales de classes, des revendications sentimentales ou politiques, ou de la pure doctrine et de la pure critique des partis, allait pénétrer sur le terrain des réalisations législatives.

L'action en faveur d'une législation internationale du travail depuis 1860.

A partir de Daniel Le Grand, en effet, c'est-à-dire depuis l'année 1860 environ, l'action va se poursuivre dans une triple direction.

D'abord l'action va se poursuivre devant les assemblées législatives, tant en France qu'à l'étranger. Ensuite, elle va se poursuivre devant les congrès, c'est-à-dire devant les conférences internationales organisées, soit entre savants, soit entre philanthropes, ou écrivains sociaux; et enfin et surtout, elle va trouver son terrain d'élection dans les congrès nationaux et internationaux ouvriers et socialistes.

L'action devant les assemblées législatives.

Pour ce qui est de la France, l'Assemblée Constituante de 1848, issue de la révolution de février et qui étant l'œuvre des ouvriers de Paris révoltés avait envers eux une sorte d'obligation morale de tenir compte de leurs revendications, comptait dans sa fameuse Commission du Travail du Luxembourg nombre de partisans de l'idée nouvelle. Ils s'appuyaient sur des publicistes qui, comme Armand Audiganne devait écrire en 1856: "Le droit diplomatique, le droit

"des gens, a ses règles, ses principes, placés sous la sa-
 "vegarde de tous les peuples. Pourquoi à une époque où
 "les échanges internationaux se multiplient chaque
 "jour, le droit industriel n'aurait-il point les siens?
 "L'idée d'établir ces lois sur les nations civilisées
 "serait un progrès au point de vue chrétien et social"

Wolowski

Wolowski, grand économiste français beaucoup plus connu pour sa défense énergique des idées libre-échangistes et l'ardeur de ses convictions monométallistes ne demeura pas cependant étranger aux revendications touchant la législation internationale du travail et il reprit l'argumentation de Blanqui et de Le Grand. En 1868, par exemple, dans un discours sur l'emploi des enfants dans les manufactures, il préconise la nécessité d'une entente internationale, qui ferait cesser le douloureux trafic de l'enfant, de la femme et de l'adolescent. Il emploie lui aussi l'argument de Daniel Le Grand: "Les nations dit-il, les puissances, réunies à Vienne en 1815 se sont mises d'accord pour faire disparaître de la surface de la terre au moins théoriquement, le hideux trafic des esclaves noirs; il faut qu'une entente analogue fasse disparaître de la surface de la terre la hideuse exploitation des esclaves blancs, que sont aujourd'hui les travailleurs. Il faut faire disparaître par conséquent la traite des blancs". Et il reprend ici encore un argument de Blanqui:

"Tant de traités, dit-il, ont été conclus dans le but de faire tuer des hommes, quelle reconnaissance profonde aurait-on pour ceux qui auraient pour but de les faire vivre"

Wolowski ne devait pas rester simplement un professeur, un économiste, un théoricien. Il était appelé à jouer un rôle politique d'ailleurs modeste dans l'Assemblée issue de la guerre de 1870. En renversant le gouvernement impérial, en appelant des savants à participer aux affaires publiques, on permit aux idées généreuses de forcer la porte du gouvernement français. Wolowski avait été élu membre de l'Assemblée nationale; il déposa devant celle-ci une proposition tendant à instituer une réglementation internationale du travail.

J.B. Dumas.

Il fut imité par Jean-Baptiste Dumas, le grand chimiste, mêlé depuis longtemps à la vie publique puisqu'il avait été ministre de l'Agriculture: élu à l'Assemblée Nationale, il s'associa à Wolowski et déposa l'année suivante une proposition tendant au même but.

Le comte

Albert de Mun. le comte Albert de Mun, Chambre des Députés, le

25 janvier 1884, année célèbre dans l'histoire sociale de la France, puisque c'est celle où a été votée la loi sur les syndicats professionnels. Albert de Mun dénonce dans un discours les abus de la concurrence et il propose en conclusion l'ordre du jour suivant que la Chambre des députés refusa d'ailleurs d'adopter: "Convaincu que la crise actuelle ne provient pas seulement de causes spéciales et temporaires mais de causes générales et durables qui tiennent à l'ordre moral et économique tout entier; qu'il faut, sous peine de n'apporter comme remède qu'un vain palliatif, chercher avant tout à rétablir l'accord si désirable entre les deux facteurs de la production: le patron et l'ouvrier et à protéger l'un et l'autre dans la mesure nécessaire aux intérêts du pays contre les effets de la concurrence étrangère....." La Chambre invite le Gouvernement à préparer l'adoption d'une législation internationale, qui permettra à chaque Etat de protéger l'ouvrier, sa femme et ses enfants contre les excès du travail, sans danger pour l'industrie nationale.

La résolution
du Conseil
Municipal
de Paris.

De son côté, le Conseil municipal de Paris, qui avait toujours été composé d'éléments plus avancés que la Chambre des Députés, et représentait à ce moment-là l'élite ouvrière de la capitale, sur le rapport d'Edouard Vaillant adopte les conclusions de son rapporteur tendant à l'institution d'une "régularisation internationale du travail", pour remédier aux désastreux effets de la libre concurrence; et il invite le Gouvernement à entamer des négociations à cet effet avec les gouvernements étrangers.

Proposition
de loi émanant des députés socialistes en 1884.

La résolution du Conseil municipal eut un certain retentissement à la Chambre, et le 7 décembre de la même année 1885, cette Assemblée était saisie d'une proposition de loi en quatre articles émanant de membres socialistes de la Chambre. Cette proposition de loi invitait le Gouvernement à accepter les suggestions du Gouvernement suisse, lequel demandait justement l'établissement d'une réglementation internationale du travail. Les députés socialistes demandaient donc au Gouvernement à prendre, de concert avec le Gouvernement helvétique, l'initiative de négociations diplomatiques, et ils préconisaient un programme complet de protection ouvrière.

Idées contenues dans cette proposition de loi.

Tout d'abord, idée intéressante et dont on trouve ici pour la première fois l'expression: création d'un bureau international de contrôle général de statistiques ouvrières et industrielles, chargé d'étudier et de proposer les moyens d'étendre et de codifier la législation internationale du travail.

C'est en germe toute l'idée du Bureau international du Travail actuel.

Pour le reste, les propositions sont moins originales:

2) interdiction du travail industriel des enfants âgés de moins de 12 ans (travail industriel seulement, car il n'est point question de limiter l'âge d'admission au travail agricole ou à domicile); 3) limitation du travail des femmes et des mineurs spécialement protégés; 4) mesures d'hygiène, de salubrité et de sécurité dans les ateliers, dans le but de protéger la santé, le développement physique et moral et la vie des travailleurs. En d'autres termes, ce sont les grandes rubriques, les principales têtes des chapitres qui, par la suite, vont couvrir le contenu des codes du travail, de toutes les législations protectrices du travail du monde civilisé.

La proposition
Mille-
rand de 1890.

Enfin, à la veille même de la convocation de la Conférence de Berlin qui marque le point final de cette période, le Parlement français devait se montrer favorable à la réalisation positive de l'idée. Il adopta une proposition, présentée par M. Millerand en 1890, tendant à la nomination d'une commission de 22 membres chargés d'étudier cette question.

Le mouvement
vers l'inter-
nationalisa-
tion du droit
de l'ouvrier,
à l'étranger.

Tandis que le mouvement vers l'internationalisation du droit ouvrier, de la législation protectrice des travailleurs se poursuivait ainsi dans le monde de la doctrine, des idées et de la politique en France, il trouvait aussi au dehors des défenseurs et des promoteurs non moins zélés. Comme l'industrie textile était celle où sévissaient avec le plus de fréquence les abus de l'exploitation des enfants et des femmes, comme cette industrie était au surplus une des plus exportatrices, et la plus sensible à la concurrence internationale, comme, par surcroît, l'industrie textile était une des plus progressistes et comme, par conséquent, l'organisation du travail, la perfection de l'outillage étaient très sensiblement les mêmes dans tous les pays considérés, il en résultait que la compétition était particulièrement âpre et l'exploitation des travailleurs particulièrement fréquente. C'est pourquoi les pays où l'industrie textile dominait et les régions de ces pays où l'industrie textile employait le plus grand nombre de travailleurs ont été ceux où l'idée d'une réglementation internationale a surgi.

La Suisse
prend l'ini-
tiative d'une
proposition

Ainsi c'est dans le canton de St. Gall en Suisse que pour la première fois, une autorité publique prend l'initiative d'une mesure réglementant le travail et présente une proposition en vue de

en vue de
l'interna-
tionalisation
de la
réglementa-
tion du
travail.

l'internationalisation de cette mesure. La Suisse avait d'ailleurs de bonnes raisons d'adopter pareille attitude. A cette époque, en effet, la réglementation du travail était considérée comme une mesure de police intérieure, relevant de la législation de chacun des cantons. Dès lors, si un des cantons prenait une telle mesure il risquait de se trouver, à l'intérieur même de la Suisse, en concurrence désavantageuse avec les autres cantons, qui n'auraient pas suivi son exemple. Il était donc bon que chacun des cantons s'entendit avec ses voisins pour obtenir une législation commune. Aussi, le canton de St. Gall, lorsqu'il institua sa législation protectrice des travailleurs du textile en 1850 demanda-t-il au canton de Zurich s'il n'était point disposé à prendre en la matière des dispositions analogues, afin de restreindre les effets de la libre concurrence. "Il sera nécessaire, ajoutait-il, de créer un système uniforme au moyen de stipulations internationales entre les Etats industriels de l'Europe. Mais cette idée rentre pour le moment dans la catégorie des vains désirs."

La révision
constitution-
nelle de
1874 donne
au Conseil
fédéral le
droit de lé-
gifier sur
la réglemen-
tation du
travail.

Mais bientôt en Suisse la loi se généralise; le droit ouvrier, on le reconnaît, présente un caractère d'ordre public. Il convient de ne plus laisser les cantons maîtres de prendre des dispositions ou de s'en abstenir. Le Gouvernement fédéral, doit prendre en mains la solution de ces questions, mais il est nécessaire que la constitution soit modifiée. La révision de la constitution suisse en 1874 vient donner tout pouvoir à cet effet au Conseil fédéral. Celui-ci n'hésite pas à s'en servir. Il présente un projet de loi sur les fabriques applicable à tout le territoire helvétique. Lorsque le projet de loi fut examiné par le Conseil national, cette discussion fournit l'occasion de reprendre l'idée d'une législation internationale du travail. Le 5 juin 1876 le colonel Frey, qui présidait l'Assemblée, en ouvrant la session, prononça un discours, où il se demandait si la Suisse ne devait pas provoquer la conclusion de traités internationaux, tendant à régler la question ouvrière d'une manière uniforme dans tous les Etats industriels. Et dès le 9 décembre 1880, il obtint du Conseil l'adoption d'une motion invitant le Conseil fédéral à entamer des négociations avec les principaux Etats industriels, en vue d'élaborer une législation sur les fabriques.

La circulaire
du gouverne-
ment suisse
aux Etats
voisins pour
négocier

Le Gouvernement suisse se rangea à cet avis. Le 30 avril 1881, date importante car c'est la première fois qu'un gouvernement prend une initiative de cette nature en matière ouvrière, le Conseil fédéral procède à une consultation des Etats voisins. Il envoie une circulaire à l'Allemagne, à l'Angleterre, à l'Autriche,

une réglementation internationale du travail. à la Hongrie, à la Belgique, à la France et à l'Italie. L'accueil fut des plus froids. Tous les Etats opposèrent une fin de non-recevoir absolue ou dissimulée, et il est intéressant ici de noter quelle fut la réponse de la France; d'abord parce qu'elle est typique de la position alors dominante et ensuite parce que cette réponse formera un contraste intéressant avec celle qu'à dix années de distance le Gouvernement français fera au Gouvernement suisse, lorsque celui-ci en 1890 reprendra l'initiative qui lui avait si mal réussi en 1880. "Le rôle de l'Etat, dit le gouvernement français, n'est pas d'intervenir entre patrons et ouvriers, ni de porter atteinte, sans absolue nécessité et sans nécessité bien démontrée, à la liberté du travail. Si donc, en France, même le Gouvernement se montre très peu disposé à entrer dans cette voie, il serait encore bien moins enclin à se lier les mains par voie internationale sur cette matière". Donc le libéralisme économique triomphe: "la liberté du travail", tel est le mot d'ordre; cette liberté on la conçoit comme devant placer sur le même pied patrons et ouvriers.

Quant à l'Allemagne, à l'Angleterre, si les raisons invoquées par elles ne furent pas des raisons des principes, si elles se contentèrent de raisons d'opportunité, de difficulté d'application, leurs réponses ne furent pas plus favorables et elles conduisirent au même résultat: l'initiative fut abandonnée.

Le mouvement en faveur de l'interventionnisme social en Allemagne.

Et cependant, en Allemagne, tout au moins, sous l'influence du socialisme d'Etat, caractéristique de la période Bismarckienne et de l'interventionnisme social grandissant, l'idée faisait son chemin dans les esprits. On sait l'influence que jouèrent dans ce mouvement les professeurs allemands; on a le souvenir du Congrès d'Eisenach, où fut créé "le socialisme de la chaire", le socialisme professoral, par opposition au socialisme tout court, où fut créé le socialisme d'Etat, dans lequel ils voyaient le meilleur antidote contre le socialisme politique. Une conjugaison de forces, parfois inconscientes, se produisit à cette époque en Allemagne, entre divers éléments disparates: D'abord les socialistes de la chaire, comme Bluntschli, célèbre juriste du droit international public, des économistes comme Adolphe Wagner et Brentano, des théologiens protestants, comme Tursch et des catholiques sociaux, encouragés dans leur action par le pape Louis XIII. En 1856, déjà, un bavaïrois M. Harn avait fait adopter par le Congrès international de la bienfaisance à Bruxelles, une motion sur la réglementation internationale du travail. En 1857, le même congrès, réuni à Francfort, approuvait le vœu suivant: "Comme moyen de favoriser et d'étendre l'action protectrice

"des chefs d'industrie à l'égard des ouvriers, il conviendrait que les principaux pays se concertassent pour arrêter en commun des mesures internationales tendant à régler le travail industriel. Dans ces conventions, on poserait des règles uniformes concernant le travail des femmes et des enfants, la durée journalière du travail etc..., de manière à généraliser les bienfaits matériels et moraux de la réforme, sans porter atteinte aux intérêts légitimes des industriels, et sans que la concurrence loyale entre les industriels des divers pays se transforme en concurrence oppressive et désastreuse pour les travailleurs".

On retrouve ici presque les mêmes termes que devait employer plus tard Albert de Mun à la tribune du Parlement français. A la vérité, quelle que fut l'importance de ces tentatives législatives avortées, de ces essais gouvernementaux sans lendemain, ou de ces proclamations doctrinales de théoriciens de la chaire ecclésiastique ou de la chaire professorale, à la vérité, ce furent surtout les milieux ouvriers et les congrès socialistes, fréquemment réunis depuis cette époque, qui contribuèrent le plus à diffuser l'idée parmi les travailleurs et à obtenir de leurs élus dans les Parlements, à la faveur de la démocratisation croissante du corps électoral, des tentatives de réalisation.

L'association internationale des travailleurs - son programme

C'est aux environs de l'année 1860 que l'idée d'une association internationale des travailleurs prend naissance, à l'instigation notamment de Karl Marx, alors en relations très étroites avec les milieux ouvriers parisiens. C'est en 1862 que les bases de l'Association internationale des travailleurs sont posées dans la réunion célèbre de la Salle St. Martin (St. Martin's Hall) à Londres; et c'est, en 1864, à Genève que l'Association est définitivement constituée. Un congrès réunit tous les travailleurs (en dehors des Français et des Anglais qui avaient été les initiateurs et les créateurs de l'Association; et il s'agit de fournir à cette Association un programme sur la question particulière qui nous occupe. Celui qui fut alors adopté est au fond la reproduction des idées de Daniel Le Grand. Le caractère même de l'Association internationale des Travailleurs devait donner à ces revendications un caractère indépendant des frontières et des législations particulières, puisque l'Association internationale des Travailleurs était faite pour réaliser la formule célèbre "Pro-létaires de tous pays, unissez-vous". Par conséquent

pour l'internationale ouvrière les frontières n'existent plus, et les demandes présentées, les revendications formulées, les mesures proposées sont des mesures, qui devront être prises dans tous les pays. La classe ouvrière forme un tout, un bloc; ses besoins, ses aspirations sont les mêmes, et si une réforme doit être votée, elle doit s'appliquer à l'ensemble des prolétaires de tous les pays civilisés.

La principale de ces revendications concerne la durée du travail. C'est de cette époque, que date pour la première fois la demande qui, pendant près d'un demi siècle devait être un véritable cri de guerre des travailleurs: la journée de huit heures. Il s'agit de ramener à huit heures la durée du travail des adultes, et comme corollaire la durée de travail de tous les autres travailleurs sera réduite. Ainsi par exemple pour les enfants de 9 à 12 ans, il sera interdit de les employer plus de deux heures par jour de 13 à 15 ans, seulement pendant 4 heures; quant aux adolescents entre 16 et 17 ans, il sera interdit de les faire travailler plus de 6 heures par journée. Interdiction aussi pour les femmes de travailler la nuit et interdiction des travaux nuisibles à leur santé.

Au congrès de Baltimore, tenu en 1867, l'Internationale reprit ces vœux, car ils n'avaient reçu aucune satisfaction.

L'Internationale eut une vie éphémère. Non seulement elle fut bientôt déchirée par des discussions intestines, non seulement elle fut le théâtre de la lutte célèbre entre l'anarchisme, représenté par Bakouhine, et le collectivisme représenté par Karl Marx, mais l'internationale fut l'objet de la rigueur des gouvernements, et en France en particulier, à la suite des événements de 1870-1871, à la suite de l'accusation portée contre l'Internationale d'avoir fomenté les troubles de la Commune, celle-ci fut dissoute et il fut interdit aux travailleurs, par la loi de 1872 de participer à tout ce qui pouvait ressembler à cette organisation internationale. L'Internationale s'éteignit.

Néanmoins son oeuvre, sur le point qui nous occupe, ne disparut point avec elle et sa dissolution n'arrêta point le cheminement de la notion dans les milieux ouvriers sur le plan national et international. Leurs réunions, ou celles d'hommes sympathiques à la cause ouvrière, s'inspirèrent des vœux jusqu'à là formulés. Par exemple, en France, le Congrès socialiste de Lyon, de 1877, la Conférence ouvrière de Paris de 1883, le Congrès des industriels fabricants

chrétiens du Nord, de Lille, en 1879, la réunion de l'Association allemande de politique sociale (Verein für sozial Politik), tenue à Francfort en 1882; le Congrès ouvrier de 1883, tous adoptèrent des motions conçues dans le même sens. De son côté le Congrès des catholiques allemands demandait la réglementation internationale du repos hebdomadaire (1887).

Les Congrès
ouvriers à
partir de
1880.

Quant aux congrès ouvriers internationaux, dont les réunions reprennent à partir des environs de 1880, ils font leur le programme de l'Internationale en le précisant et en le complétant. Ainsi le Congrès ouvrier de Roubaix de 1884 ajoute aux demandes du Congrès de 1864 l'interdiction complète du travail des enfants de moins de 14 ans: c'est une réforme qui, même à l'heure actuelle, n'a pas été accomplie et qui figure au premier rang des demandes du Bureau international du Travail; la limitation à huit heures de la journée de travail des femmes et des adultes, l'interdiction, sauf exceptions, du travail de nuit, l'interdiction des travaux insalubres et enfin le principe, à inscrire dans la loi et dans la convention, du salaire minimum. La Conférence internationale du Travail de 1886 demande aux gouvernements d'entamer des négociations, en vue de la conclusion de conventions internationales sur la condition des travailleurs, cependant que en 1889 le Congrès socialiste de Paris, soucieux de voir sanctionner les obligations internationales souscrites, propose, outre le repos hebdomadaire, la création d'un corps d'inspecteurs internationaux du travail.

L'action
diploma-
tique.

A ce moment, en 1889-1890, l'idée va quitter le domaine doctrinel pour entrer dans la réalisation diplomatique. La conviction de certains gouvernements est faite; leur concours est acquis. Les timides essais antérieurs, marqués par des échecs, vont trouver maintenant, un écho sympathique auprès des gouvernements. La pression ouvrière est plus forte, les rancunes sociales sont moins accentuées, les partis politiques avancés ont progressé, leur importance numérique s'est accrue en partie, grâce à la diffusion du suffrage universel, la paix règne en Europe, l'heure est favorable, les initiatives vont se multiplier.

Le Conseil
fédéral Suis-
se invite
les puissances
à une
conférence
en vue de
créer une
législation

La première de ces initiatives émane de la Suisse, qui a encore sur le cœur l'échec de son essai de 1881. A l'instigation de l'Association suisse, appelée le "Grütli" de tendances socialistes, le 27 juin 1888, M. de Curtins, catholique social, et M. Favon, socialiste, présentent simultanément, de concert, au Conseil national suisse une proposition invitant le Conseil fédéral à faire des démarches auprès des gouvernements européens, en vue de créer une législation internatio-

internationale protectrice des ouvriers.

nale protectrice des ouvriers, qui comporterait au moins les points suivants: 1) protection du travail des enfants; 2) limitation du travail des femmes; 3) repos dominical; 4) journée normale de travail. Le Conseil fédéral adopta cette motion à l'unanimité et chargea M. de Curtins de rédiger un rapport sur la question. A la suite de ce rapport le Conseil invita les puissances, par une circulaire du 15 Mars 1889, à ce que l'on appelait une conférence de discussion, qui devait se tenir à Bâle, en septembre 1890, et il motivait ainsi son invitation: "il importe, disait le Gouvernement helvétique, que la famille ne soit pas livrée à la dépravation physique ou morale et ruinée par le fait d'une exploitation trop considérable, trop précoce des forces de l'ouvrier"; et il proposait l'examen des questions précédemment énumérées.

L'accueil des gouvernements

Cette fois-ci l'invitation fut favorablement accueillie. A part, la Russie qui refusa toute participation, à part l'Allemagne, qui ajourna sa réponse en invoquant des considérations d'ordre purement intérieur et qui vont s'expliquer dans un instant, les autres nations prêtèrent une oreille attentive à la proposition et y firent une réponse sympathique. Rien de plus typique à cet égard que la réponse émanant du gouvernement de la République française; elle constitue un contraste intéressant avec le refus quelque peu dédaigneux que le Gouvernement français avait opposé en 1881 à une invitation de même nature, émanant du Gouvernement suisse. Cette fois-ci l'accueil est beaucoup plus enthousiaste. "Le Gouvernement de la République, dit-elle, porte un trop vif intérêt à toutes les questions sociales, particulièrement à celles qui concernent la protection industrielle et l'amélioration de la condition de l'ouvrier, pour ne pas avoir accueilli avec une sympathie particulière les ouvertures du Conseil Fédéral".

La conférence internationale de Berlin (1890)

Malheureusement, la Suisse allait être privée du bénéfice moral de son geste, l'initiative du Gouvernement suisse allait être rejetée dans l'ombre par celle du Gouvernement allemand. A ce moment, l'Empereur Guillaume II arrive au pouvoir. Comme Napoléon III, il a des prétentions démocratiques; il prétend s'appuyer sur le concours sympathique des Social-Démocrates, contre lesquels Bismarck a mené une lutte implacable; il veut, lui, Empereur, se concilier cette fraction de la population allemande; il veut ainsi marquer doublement son opposition à la politique de Bismarck; d'abord en favorisant les adversaires intérieurs de celui-ci, et d'un autre côté en donnant son approbation à une législation internationale du travail contre laquelle le chancelier s'était toujours élevé.

Il tient enfin à célébrer son avènement par une grande manifestation internationale.

Il se substitue donc d'autorité, sans souci de ce manquement à la courtoisie internationale, au Gouvernement suisse, et par ses rescrits du 5 février 1890, il convoque pour le mois suivant la première conférence internationale officielle, qui devait s'occuper des questions visant les travailleurs. Jusque-là la classe ouvrière avait été indigne, ou jugée indigne, de figurer en tant que telle dans les documents diplomatiques. Sans doute y avait-il eu quelques conférences, quelques congrès, quelques traités relatifs aux esclaves et à la traite des noirs, mais, s'il y avait eu des ententes sur les relations commerciales, sur les postes, il n'en existait point sur les questions ouvrières. Pour la première fois les questions ouvrières sont alors jugées dignes de donner lieu à des conversations d'ordre diplomatique. C'est pourquoi cette année 1890 est bien une année marquante, puisqu'avec elle l'idée quitte le terrain de l'initiative individuelle, de l'initiative syndicale, de l'initiative de parti, pour pénétrer sur le terrain diplomatique, dans les milieux officiels, et recevoir un semblant de réalisation.

La Conférence de Berlin s'ouvrit le 15 mars 1890. Elle dura 7 jours et prit fin le 22 mars. Elle réunit 14 nations participantes et tous les grands Etats européens y figurèrent. A l'exception de la Russie, y étaient représentés: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Norvège, la Suède et la Suisse.

Les vœux
émis par
la Confé-
rence de
Berlin

La conférence n'avait bien entendu aucun pouvoir délibérant. C'était une sorte d'assemblée consultative. Elle se borna donc à émettre des vœux sur les questions, qui lui avaient été soumises. Elle en formula notamment sur le travail des mines, sur le repos du dimanche, sur le travail des femmes, des enfants et des jeunes ouvriers, sur la mise à exécution des dispositions adoptées par la Conférence, par l'institution d'un contrôle au moyen de l'organisation d'une inspection du travail et de l'échange annuel de rapports, de statistiques et de documents législatifs. Tous ces vœux furent adoptés presque à l'unanimité. Néanmoins déjà on sentait que c'était plutôt une satisfaction morale qu'un véritable engagement diplomatique que les participants entendaient donner. Par exemple, la Suisse avait proposé la création d'un Office international de contrôle; elle ne fut pas suivie. Tout au plus on se contenta de voter un échange périodique de documents statistiques et de documents législatifs.

Raisons de
l'échec de
la conféren-
ce de
Berlin.

Absence d'une
base légis-
lative natio-
nale suf-
fisante.

Le programme
du gouverne-
ment allemand
était trop
vaste.

Les esprits
n'étaient
pas encore
mûrs.

A la vérité, la Conférence de Berlin aboutit à un échec et ses vœux demeurèrent sans effet. Les causes de cet insuccès étaient multiples et fort compréhensibles. En premier lieu, pour que la nécessité d'une législation internationale du travail se fasse sentir, il est indispensable que la législation nationale, que la législation interne, déjà réalisée ou projetée, soit suffisamment avancée; il faut, en d'autres termes, qu'à l'intérieur de chaque nation se soit créée, à la faveur de la législation en vigueur, une mentalité favorable à l'extension extérieure de cette législation. Or à ce moment, en 1890, en France par exemple, la législation sociale était encore presque dans l'enfance; le travail des femmes, le travail des enfants, étaient à peine protégés; celui des adultes ne l'était pas du tout; la réglementation de la durée du travail était presque inconnue et la vieille loi de 1848 ne recevait qu'une application tout à fait intermittente, la réparation obligatoire des accidents du travail par l'employeur devait attendre huit ans encore avant d'être consacrée par la loi; le repos hebdomadaire n'était même pas envisagé; donc il n'y avait point en France, non plus d'ailleurs qu'à l'étranger une base législative nationale suffisante pour justifier un désir d'internationalisation.

En second lieu, le programme projeté par le Gouvernement allemand était beaucoup trop vaste. Ce programme représentait déjà un progrès par rapport à celui contenu dans l'invitation du Gouvernement suisse, et cet élargissement, au lieu de favoriser le succès de la Conférence, avait plutôt contribué à assurer son échec. Il aurait beaucoup mieux valu concentrer son attention sur une ou deux questions particulières, celles qui présentaient le plus grand degré d'urgence, celles sur lesquelles il y avait quelques chances qu'une entente et qu'un accord se fissent; et à vouloir prendre dans son ensemble, ou presque, toutes les questions intéressant la protection ouvrière, on risquait, ce qui fut d'ailleurs le cas, de les voir toutes échouer.

En troisième lieu, les esprits n'étaient pas encore mûrs pour une conférence de cette nature. Il faut que les gens se connaissent, il faut qu'ils aient pris l'habitude de se réunir, il faut qu'ils aient pris l'habitude de savoir dans quelles conditions les questions seront posées et de quelle manière elles pourront être éludées et résolues. La Conférence de Berlin fut par conséquent une sorte de ballon d'essai en la matière.

Néanmoins, il faut aussi reconnaître que, malgré son échec pratique indiscutable, la Conférence

Effet moral
produit par
cette con-
férence.

de Berlin produisit un effet moral incontestable. Elle fraya la voie aux conférences ultérieures. Elle montra la procédure à suivre; elle montra les erreurs à éviter. Elle souleva le plus vif enthousiasme chez les écrivains et chez les hommes politiques à tendances sociales, quelle que fut leur opinion. Par exemple, le comte Albert de Mun déclarait que "cette conférence pouvait compter parmi les événements les plus considérables du siècle, parce qu'elle avait provoqué la mise à l'ordre du jour par les gouvernements de la question sociale, et par là même la reconnaissance publique des droits des ouvriers. Dans le même temps, ajoutait Albert de Mun, au point de vue politique elle était l'indice très frappant de l'heureuse tendance qui commençait à pousser les peuples à chercher dans l'arbitrage et l'entente le règlement de leurs intérêts." Ainsi donc, dans l'esprit de ses défenseurs, de ses laudateurs, la double préoccupation de la paix internationale et de la paix sociale (qui devait dominer la partie XIII du traité de Versailles) se trouvait déjà incluse dans cette tentative avortée.

Le gouverne-
ment suisse
demande la
création d'un
bureau in-
ternational
d'études et
de statisti-
que.

La Conférence de Berlin avait eu aussi pour effet de mettre en lumière les questions les plus urgentes. Elle avait attiré l'attention sur la nécessité d'une documentation préalable, condition d'une action méthodique, puisque aussi bien seule la connaissance statistique de la population ouvrière, de sa composition professionnelle, de sa composition par âges, de ses salaires, de ses conditions de vie et la connaissance juridique des législations en vigueur, des réformes déjà accomplies, permet de déterminer la tendance, la nécessité de l'intervention et la forme de cette intervention. Le Gouvernement helvétique avait bien compris l'urgence de cette documentation et, avec une ténacité admirable, d'autant plus louable que ses tentatives précédentes avaient abouti à un échec, l'un pratique, l'autre moral, il sonda en 1896 les gouvernements étrangers au sujet de la réunion d'une nouvelle conférence, en vue de la création d'un Bureau international d'études et de statistique, pour préparer le travail d'une conférence ultérieure. Cette fois encore l'invitation n'eut pas d'effet, la proposition n'aboutit point. Les gouvernements n'étaient pas prêts et, comme toujours, ce fut ici l'initiative privée, plus avancée, moins imbue de considérations de politique intérieure ou étrangère, qui suppléa à leur inaction et leur montra le chemin. L'ambiance nationale était d'ailleurs singulièrement plus propice grâce aux progrès de la législation sociale.

Les lois

Les années qui commencent avec l'année 1890

ouvrières en France depuis 1890.

furent en effet marquées par un double mouvement, idéologique et législatif. En France, un très grand nombre de lois ouvrières, peut-être les plus importantes, car elles portent en elles le germe de tous les textes touffus qui forment aujourd'hui les lois codifiées ou non du travail, se placent dans la décade, qui va de 1890 à 1900. Sans avoir l'intention d'énumérer ici toutes les dispositions votées dans ces dix années, enfin il est bon de jalonner par les principales d'entre-elles le progrès législatif.

La loi du 2 juillet 1890 supprime le livret ouvrier.

La loi du 2 juillet 1890 supprime le livret ouvrier, considéré par les travailleurs comme une espèce de marque d'infamie, puisqu'ils ne pouvaient se déplacer sans en être porteurs et qu'ils étaient obligés lors de leurs déplacements de le faire viser par la police à l'égal des interdits de séjour ou des femmes de mauvaise vie; d'un autre côté, ce livret comportait la mention qu'ils s'étaient acquittés, vis-à-vis de leurs employeurs, des obligations contractées envers eux. Ce livret les plaçait donc sur un pied d'infériorité par rapport à leurs concitoyens, la classe ouvrière en réclamait depuis longtemps l'abrogation; l'année 1890 vint leur donner satisfaction.

La loi du 6 juillet 1890 institue les délégués mineurs.

La loi du 6 juillet 1890 institue les délégués ouvriers à la sécurité des mineurs. Ces délégués vont, en effet, à côté des ingénieurs des mines, qui jouent devant les exploitations de mines le rôle d'inspecteurs du travail, remplir le rôle d'auxiliaires chargés de l'inspection, dont ils prendront l'initiative. Ils signaleront les manquements à la sécurité et à la discipline des mines et à l'heure actuelle, leur rôle a paru si utile que d'aucuns ont demandé que des délégués auxiliaires fussent adjoints aux inspecteurs. Certaines difficultés particulières, tenant notamment à l'instabilité du personnel dans les autres branches de la production, n'ont pas permis de donner satisfaction à ce désir, mais le fait que le Conseil supérieur du Travail s'est occupé de ce problème démontre que la question conserve encore quelque actualité.

La loi du 27 décembre 1890 modifie l'article 1780 C. civ.

Le 27 décembre 1890, une réforme plus importante encore est accomplie. L'article 1780 du Code Civil, qui était l'unique texte visant le contrat de louage de travail, et dont le laconisme avait obligé la Cour de Cassation à édifier toute une jurisprudence pour permettre d'en tirer quelques applications, l'art. 1780 du Code civil, devenu depuis l'article 23 du livre premier du Code du Travail est modifié. Cet article, modifié d'ailleurs de nouveau par la loi du 19 juillet 1928, indique dans quelles conditions

le contrat de travail à durée indéterminée pourra prendre fin. Si en effet chacune des deux parties est libre d'y mettre fin, il y a lieu cependant de tenir compte des conditions du départ de l'ouvrier, ou de son licenciement, pour attribuer, le cas échéant, au patron ou au travailleur, des dommages-intérêts.

Création du
Conseil Su-
périeur et
de l'Office
du travail.

La loi du 22 janvier et la loi du 21 juillet 1891 instituent des services appelés à une grande extension en créant le Conseil supérieur du Travail et l'office du Travail. A ce moment le Ministère du Travail n'existe pas et c'est le Ministère du Commerce et de l'Industrie, qui a les questions ouvrières dans ses attributions. Mais le seul fait qu'auprès de cette administration, jusqu'alors considérée comme représentant surtout les intérêts patronaux, sont institués un comité consultatif sous la forme d'un conseil supérieur, et un organe de documentation sous la forme d'un Office du Travail, démontre l'intérêt du Gouvernement et du Parlement pour les questions sociales et ouvrières.

Réglementa-
tion du tra-
vail des
femmes et
des enfants.

La loi du 2 novembre 1892, sur le travail des femmes et des enfants, limite progressivement, et par paliers, la durée du travail de ce personnel protégé; elle introduit dans notre législation le principe en vertu duquel, lorsque des femmes et des enfants sont employés dans les mêmes locaux que des adultes, la durée du travail des adultes ne devra pas dépasser la durée du travail des femmes et des enfants; on voit comment, par l'intermédiaire de cette protection spéciale à une catégorie particulièrement digne d'intervention de la classe ouvrière, l'ensemble des travailleurs se trouve incluse dans cette protection, car aussi bien il est fréquent que les hommes travaillent dans les mêmes ateliers que les femmes et les enfants.

Création de
Conseils
de concilia-
tion et
d'arbitrage.

La loi du 27 décembre 1892, crée des conseils de conciliation et d'arbitrage. Il est bon, en effet, estime le législateur, que l'on fournisse aux ouvriers et aux patrons en conflit des organes permanents de conciliation. Sans doute ne leur imposera-t-on pas le recours à ce conciliateur, mais en décidant que le juge de paix, en vertu même de son titre, constitue le personnage auquel il y aura lieu de recourir pour la constitution de ce comité de conciliation, d'arbitrage, purement facultatif, en invitant ainsi les parties en litige à s'adresser à un conciliateur, le législateur manifeste l'intérêt qu'il attache à la solution pacifique et juridique des conflits.

La loi de

La loi du 12 juin 1893 vise l'hygiène et la

1893 sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Cette loi forme à l'heure actuelle encore le fond du livre II du Code du Travail et à laquelle sont venues progressivement s'agréger, toutes les dispositions touchant la police de l'industrie. Les principes contenus dans la loi de 1893 ont été mis en application à l'aide de nombreux décrets réglant les détails que le législateur doit nécessairement négliger.

La loi de 1893 sur le séjour des étrangers.

La loi du 8 août 1893 régit le séjour des étrangers. Elle répond à la préoccupation, qui aujourd'hui hante les esprits, surtout depuis que la crise a éclaté, on y trouve en germe une tentative d'organisation du marché du travail par la régularisation des entrées, par le contrôle des déplacements, par la surveillance de l'emploi des étrangers. Si cette loi ne fut pour ainsi dire jamais appliquée jusqu'à la guerre, c'est à elle qu'on recourut et c'est sur elle qu'on assit toute l'action administrative le jour où, pendant les hostilités, des raisons de sécurité nationale vinrent s'ajouter à des raisons économiques pour surveiller les déplacements des travailleurs étrangers.

Loi de 1894 sur les habitations à bon marché.

Puis l'activité législative se précipite à la loi du 29 juin 1894, sur l'assurance des ouvriers mineurs; loi du 30 novembre 1894, sur les habitations à bon marché appelée à un développement inespéré.

Loi de 1898 sur les sociétés de secours mutuels.

Loi du 1er avril 1898, sur les sociétés de secours mutuel, véritable charte organique de ces sociétés, indiquant les conditions dans lesquelles elles devront se constituer pour bénéficier de subside et de concours financiers du Gouvernement. Loi du 9 avril 1898, sur la réparation obligatoire et forfaitaire des accidents du travail par l'employeur en vertu du principe du risque professionnel.

Loi de 1898 sur la réparation des accidents du travail.

Loi du 30 juin 1899, étendant aux ouvriers agricoles employés dans des entreprises utilisant des moteurs mécaniques le bénéfice de la loi du 9 avril 1898.

Décrets sur les marchés de travaux publics.

Et enfin pour clore cette période décennale il faut mentionner des décrets qui méritent d'être placés sur le même pied que des lois; les décrets du 10 août 1899, sur l'exécution et le marché de travaux publics pour le compte de l'Etat, des départements et des communes. Ces décrets furent pris par M. Millerand, alors ministre du commerce où il essayait d'appliquer un certain nombre des idées qui lui étaient chères.

Ces décrets du 10 août 1899, réalisaient en effet avant la lettre, par le système des cahiers des charges, un grand nombre d'amélioration dans les conditions d'exécution du travail pour le compte de l'Etat, des départements et des communes, limitation

de la durée du travail; limitation du nombre des ouvriers étrangers employés sur les chantiers, fixation du salaire normal et courant dans la région, application du repos hebdomadaire, en un mot l'application anticipée par voie constitutionnelle et administrative de presque tout le programme législatif de la décennie qui allait s'ouvrir.

Par conséquent ces dix années 1890-1900 sont fécondes en France en législation sociale. Pas une seule de ces années ne s'est écoulée sans qu'une mesure importante n'ait été votée.

La législation protectrice du travail au-delà des frontières-
En Allemagne.

Au-delà des frontières, le mouvement législatif se déroulait avec autant d'activité. En Allemagne par exemple, la dernière des grandes lois d'assurances ouvrières, la loi sur l'assurance vieillesse, qui vient compliquer la triade de l'assurance-maladie, de l'assurance invalidité, de l'assurance accidents est du 22 juin 1889. La Gewerbe Ordnung, grand code industriel allemand, est du 8 juin 1891. L'hygiène des travailleurs est régie par la loi du 1er juillet 1891. Des législations de même nature se suivent à quelques années d'intervalle dans les différents pays: on saisit sur le vif la grande loi d'imitation internationale et l'on reconnaît l'action des travailleurs qui, aussitôt qu'ils apprennent que leurs camarades étrangers ont reçu une certaine satisfaction, font pression sur leurs députés, sur leurs élus, pour se voir appliquer cette même satisfaction.

Les conseils professionnels font l'objet, le 18 juin 1894, d'une loi allemande. Le 12 août 1896, ce sont les coopératives qui donnent lieu à une intervention législative. Le 29 mars 1897, le Gouvernement allemand légifère sur la saisie des salaires.

Les salaires sont en effet soumis à un régime spécial de saisies. Considérant que la rémunération du travailleur présente un caractère alimentaire, la saisie ne peut en être opérée que jusqu'à concurrence d'une certaine fraction.

Le 26 juillet 1897, est votée la loi sur les corporations obligatoires. Le 6 juillet 1901 est adoptée la loi sur les tribunaux industriels allemands, équivalent de nos conseils de prud'hommes, mais à compétence plus étendue puisqu'ils ont qualité pour intervenir en cas de conflit collectif à l'occasion des conditions du travail.

En Autriche.

En Autriche, la loi du 9 février 1892, encourage les habitations à bon marché. La loi du 9 avril 1893 régit la coopération. La loi du 25 février 1895 réglemente le repos hebdomadaire. La loi du 14 août 1896 réglemente le travail dans les mines. La loi du 25 février 1897 est l'équivalent de notre loi de 1884 sur les groupements professionnels. La loi du

21 juillet 1898 institue le conseil du travail.

En Belgique.

Même mouvement en Belgique. Celle-ci légifère sur le Conseil Supérieur du Travail le 7 avril 1892. L'inspiration française est ici visible, puisque notre Conseil supérieur du Travail a été créé en 1898. La Belgique légifère sur les coalitions le 30 mai 1892, sur les secours mutuels en 1894. Elle crée un Ministère de l'Industrie et du Travail en 1895. Elle limite la liberté des règlements d'atelier en 1896; c'est une disposition extrêmement intéressante, puisqu'il a fallu en France attendre jusqu'à 1928 pour limiter le droit des industriels de fixer unilatéralement certaines conditions du contrat de travail. La Belgique réglemente les groupements professionnels le 31 mars 1898 et l'hygiène des travailleurs le 2 juillet 1899.

En Grande-Bretagne.

Enfin la Grande-Bretagne, le pays, qui avait pris dès le début du XIX^e siècle l'initiative de mesures protectrices du travail, ne ralentit point son activité législative. La période de 1890 à 1900 a été marquée par des progrès nombreux, expression du "socialisme conservateur" en Angleterre, c'est-à-dire de l'interventionnisme, que les conservateurs font aboutir plus facilement que les libéraux. Elle facilite la construction d'habitations ouvrières par toute une politique foncière des municipalités; elle facilite aussi l'accès à la propriété des agriculteurs, par les "Small Holding Acts", les lois sur les petites tenures. Elle protège le salaire de la femme, le 5 décembre 1893, par une disposition analogue à notre loi française de 1907 sur le libre salaire de la femme mariée. Elle réglemente les secours mutuels par une loi du 7 août 1896; elle réglemente les salaires par une loi du 14 août 1897; elle institue un régime de réparation des accidents du travail, analogue à notre loi de 1898, le 6 août 1897.

En Italie.

Quant à l'Italie, pendant cette décade, si son activité législative n'est point comparable à celle des autres pays, elle n'en a pas moins institué des prud'hommes à compétence plus étendue que nos prud'hommes français, puisque, à l'instar des prud'hommes allemands, ils ont compétence pour régler aussi bien les litiges individuels que les litiges collectifs.

Les catholiques sociaux, ainsi un progrès législatif, un mouvement parallèle et l'action du souvent concerté, entre les catholiques et les socialistes. Pape Léon XIII listes, partisans d'une législation internationale du travail, se déroulait. Les catholiques sociaux pouvaient, en effet, à cette époque se placer sous l'autorité du Pape Léon XIII. Celui-ci avait manifesté par

deux fois sa parfaite connaissance des questions ouvrières et sa sympathie pour l'internationalisation de la législation du travail. Il l'avait fait d'abord dans sa fameuse encyclique "Rerum Novarum" ou "De Conditione Obificum" qui datait du 15 mai 1891. Dans cette encyclique, il avait dicté aux patrons, aux ouvriers et à l'Etat leurs obligations, leurs devoirs et aussi leurs droits respectifs; il leur avait montré la voie à suivre; il leur avait recommandé de réserver aux travailleurs la part convenable qui leur revient dans le produit social. Il avait recommandé de faire de l'Etat la providence des travailleurs, qui appartiennent à la classe pauvre, par exemple en ne donnant pas à la journée de travail une durée excédant la force des travailleurs.

Le Congrès
de Bienne
de 1893.

Puis dans une lettre adressée à M. de Curtins, Léon XIII lui fit connaître ses vues sur l'entente internationale. M. de Curtins qui avait été le rapporteur de la question, qui devait aboutir à l'invitation par le Gouvernement suisse des gouvernements étrangers à une Conférence en 1890, avait pris l'initiative d'un congrès ouvrier, où prédominaient les éléments socialistes, ce congrès s'était tenu à Bienne en 1893; on y avait envisagé de confier à des sociétés catholiques ouvrières le soin de défendre les postulats concernant la protection ouvrière énoncée dans l'encyclique de Léon XIII. Il ne suffisait pas qu'un programme doctrinal fut présenté à l'approbation des peuples; il fallait qu'il se traduisit par des réalisations. C'était le but du Congrès de Bienne. Le pape Léon XIII, invité par M. de Curtins, à faire connaître son opinion sur ce congrès, adressait alors une lettre à son correspondant, où il se déclarait partisan d'une entente internationale, car disait-il, "la protection du travail des ouvriers serait imparfaite si elle était donnée par des lois différentes, que chaque peuple élaborerait pour son compte".

Le Congrès
de Zurich
(1897)

Le congrès projeté devait se tenir à Zurich du 23 au 28 août 1897. Ce congrès de Zurich, avec le Congrès de Bruxelles, constituent des manifestations internationales extrêmement importantes, quoiqu'à l'instar de la Conférence de Berlin ils aient abouti à des échecs, parce que précisément ces échecs montrèrent ce qu'il fallait faire. Organisé par la Fédération ouvrière suisse, il fut nettement interventionniste; il réunissait 165 socialistes dont Audler, Bébel, Destree, Vandervelde, Wolmar et Dourachi; Certaines de ces personnalités jouent encore à l'heure actuelle dans leurs pays respectifs un rôle éminent; et 98 catholiques parmi lesquels M. Brants, Carton de Wiart, de Cépède, de Curtins, Aubert et Mgr.

Scheicher, 9 nations y étaient représentées: la France, l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Suisse. Le Congrès émit trois sortes de vœux. Il reprit d'abord ceux de Berlin; il proposa la création d'un bureau international de documentation et de statistique et la création d'une commission permanente d'étude et d'action.

Le Congrès
de Bruxelles
(1897)

Le mois suivant se tenait à Bruxelles un congrès de tendances différentes, mais visant le même résultat par une action plus réfléchie. L'idée du Congrès de Bruxelles revenait à des universitaires, l'un belge, M. Mahain, professeur à l'Université de Liège, et qui il y a deux mois, a été nommé président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, à la place de M. Arthur Fontaine, qui l'occupait depuis la création de ce bureau, l'autre allemand, le professeur Lujo Brentano de l'Université de Leipzig. Le Congrès dura du 20 au 30 septembre 1897. Ses conclusions furent contraires à celles du Congrès de Zurich. Pour le Congrès de Bruxelles, la législation internationale du Travail était prématurée. Mais une statistique internationale, pour les raisons dites tout à l'heure, était jugée indispensable ou tout au moins désirable. Le Congrès, en raison de son caractère académique, réunissait les éléments doctrinaux les plus disparates. Parmi les économistes, on trouvait, en effet, réunis là toute la gamme des opinions, depuis les libéraux des plus roses, jusqu'aux interventionnistes les plus rouges. Il était difficile, par conséquent, d'obtenir de ces éléments si divers une motion unanime touchant l'interventionnisme. Néanmoins, pour ne pas se séparer sans avoir fait oeuvre pratique, ils confièrent à une commission restreinte, composée de M. Brants, professeur à l'Université de Louvain, du Dr. Sell, de M. Mahain, le soin de jeter les bases d'une action internationale des amis de la législation internationale du travail, accueillant l'aile droite et l'aile gauche et n'excluant que les adversaires irréductibles de l'intervention légale. Le résultat des travaux de cette commission, devait être la création de l'association internationale pour la protection légale des travailleurs.

L'idée prit immédiatement corps. Le Ministre du commerce et du travail de Belgique à la demande du Prof. Mahain, s'intéresse à la chose et il publia un annuaire de la législation du travail, qui démontrait

qu'il n'entendait pas laisser l'idée dans le domaine de la doctrine et de la pensée. Mais la retraite prématurée du Ministre provoqua l'arrêt de l'oeuvre de la Commission; celle-ci en effet lui devait beaucoup. Lui disparu de la scène politique, elle ne pouvait pas poursuivre sa mission.

Le Congrès international pour la protection légale des travailleurs

Heureusement, une occasion unique allait permettre la réalisation pleine de l'idée que l'on caressait; ce fut la réunion à Paris, à l'occasion de l'Exposition universelle de 1900 du Congrès international pour la protection légale des travailleurs. Ce Congrès se tint du 25 au 29 Juillet 1900, dans la salle nouvellement créée alors du Musée Social. L'organisation en fut assurée par deux professeurs de la Faculté de Droit de Paris, M. Paul Cauwes qui devait par la suite en devenir le doyen de notre Faculté et M. Raoul Joffe, qui occupa pendant très longtemps la chaire de Législation industrielle de la Faculté de Droit de Paris.

Les principaux participants à ce Congrès

Ces deux hommes prirent l'initiative de ce Congrès et le succès couronna leur entreprise. La présidence d'honneur de ce congrès fut donnée à M. Millerand, qui était à cette époque ministre de l'Industrie et du Commerce. La présidence effective de cette Assemblée fut assurée par les représentants les plus éminents de l'interventionnisme social de l'époque dans tous les pays du monde: M. Cauwes, M. de Berlesch, ancien président de la Conférence de Berlin, M. Riessen, ancien ministre du Travail belge, M. de Philippovitch professeur à l'Université de Vienne, ancien président du Congrès de Zurich, député socialiste de Saint-Gall.

A côté des présidents du Congrès, d'autres hommes d'envergure prirent part à ses travaux. Tels

M. Arthur Fontaine, qui était à l'époque directeur du Travail, M. Keufer secrétaire de la Fédération du Livre, et qui représenta pendant longtemps dans cette Fédération des typographes français, la tendance réformiste, M. Mahaim, Brentano, l'économiste allemand qui vient de mourir.

L'association internationale pour la protection légale des travailleurs

Les travaux de ce congrès de 1900 se déroulèrent dans une atmosphère de confiance, de foi et de modération. Un esprit réaliste animait les assistants, ils sentaient que l'oeuvre devait se poursuivre et ils sentaient que si elle devait se poursuivre, il lui fallait une organisation permanente. Cet organe permanent, ce fut l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, association qui survit encore, quoiqu'elle se soit fondue dans un organisme plus vaste, que l'on appelle l'Association de Progrès social, association suffisamment large, suffisamment souple pour grouper toutes les initiatives, et toutes les bonnes volontés dans un cadre national et dans un cadre international. à l'aide de sections nationales réunies de temps à autre en conférences ou en congrès, pour leur donner précisément le stimulant, la cohésion et la coordination indispensables à un effort raisonné. Le siège central en était à Bâle; Déjà on avait compris que seul un Etat neutre pouvait servir d'abri à des organisations internationales. Ce faisant du reste, on n'avait fait qu'imiter d'autres associations et groupements, comme par exemple la Croix-Rouge internationale, qui avait son siège à Genève, ou l'Union postale internationale, qui avait son siège à Berne. La présidence en était confiée à M. Schörrer, et le secrétariat à M. Stephan Bauer, professeur à l'Université de Bâle, lequel à l'heure actuelle, continue, à s'occuper de façon fort active de ces questions.

But de l'Association internationale

L'assemblée constitutive de l'Association pour la protection légale des travailleurs se tint à Bâle en 1901. Elle élaborait des statuts, qui précisaient le but de l'Association, but d'union, but de coordination, but de propagande, but de documentation, but de réalisations dans le domaine de la législation internationale du travail. L'article 2 des statuts permet, en effet, de prendre une vue complète du but et de l'activité de ce groupement. Voici comment il est conçu :

L'association a pour but : 1) de servir de lien entre ceux qui, dans les différents pays industriels, considèrent la législation protectrice des

travailleurs comme nécessaire. (On ne demande donc par conséquent aux membres associés qu'une certaine confiance dans la nécessité d'une protection légale des travailleurs; on n'écarte que ceux qui, par une foi désuète, surannée, dans le libéralisme économique, croient qu'en cette matière la meilleure politique consiste à ne point intervenir du tout).

2) Organiser un Office international du travail, ayant pour mission de publier en français, en allemand, et en anglais un recueil périodique de la législation du travail dans tous les pays.

3) Faciliter l'étude de la législation du travail dans tous les pays, et en particulier fournir aux membres de l'Association des renseignements sur les législations en vigueur et sur leur application effective et pratique dans les différents Etats.

Il ne suffit pas, en effet, de savoir qu'un Etat s'est donné une certaine législation, pour être convaincu que cette législation reçoit une application effective. Nous savons trop qu'une loi ne vaut que par son administration et par son application. De quoi, sert, en effet, un code comportant des dispositions touffues, les dispositions les plus généreuses, s'il n'est point servi par une administration active, par une inspection du travail, qui veille au respect de ces dispositions ?

4) Favoriser, par la préparation de mémoires ou autrement, l'étude de la concordance des diverses législations protectrices des ouvriers, ainsi que celle des statistiques internationales du travail.

Ce programme de l'Association pour la protection légale des travailleurs, n'est autre chose que celui qu'applique le Bureau International du Travail lui-même. Toute la documentation du Bureau international du Travail ne consiste pas uniquement dans un recueil de législations, recueil méthodique sans doute, mais recueil, on peut bien le dire, un peu indigeste par son ampleur et son volume. La documentation du Bureau International du Travail doit être une documentation élaborée, préparée, de façon à extraire de ce fatras immense des législations du travail les principes directeurs. Si bien que le législateur pourra s'en inspirer, parce que derrière les textes il verra les raisons qui les ont fait naître, et la vie qui les anime.



Office interna-
tional du tra-
vail de Bâle

Sections natio-
nales

Congrès inter-
nationaux

La Troisième
période 1900-
1919

5) Provoquer la réunion de congrès internationaux de législation, programme vaste, mais programme qui devait être intégralement rempli.

A Bâle fut créé un Office international du Travail, qui réunit toute la documentation législative et la répandit grâce à son Bulletin mensuel, source extrêmement riche de législation du travail.

Dans 16 pays furent instituées des sections nationales placées sous la direction d'ensemble d'un comité directeur, composé de délégués des sections et de représentants des gouvernements y compris le Saint-Siège.

Enfin, cette association se préoccupa de réunir des congrès internationaux, dont la composition même était une garantie de leur sérieux, de la foi agissante de leurs membres. puisque ils groupaient des professeurs, des administrateurs, des patrons et des salariés. Ces congrès eurent l'immense mérite de ne pas tomber dans le travers de congrès plus enthousiastes que réalistes. La législation internationale du travail, grâce à l'Association pour la protection légale des travailleurs, était dotée d'un organisme d'information et d'impulsion. L'heureux effet devait bientôt s'en faire sentir, l'ère des tâtonnements était close, celle des réalisations modestes, mais utiles, allait s'ouvrir.

Dans la troisième période, qui commence avec le XXème siècle et qui nous conduit jusqu'à la fin de la Grande Guerre, en 1919, période qui est marquée à ses deux extrémités, d'une part, par le Congrès international de 1900, d'autre part, par le Congrès de Versailles, d'où allait sortir la partie XIII du traité du même nom, dans cette troisième période il n'est pas exagéré d'affirmer que l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs a été la cheville ouvrière de toute la législation internationale du travail. C'est dans ses assemblées, dans ses congrès, qu'ont été préparés, rédigés, étudiés, mis au point, élaborés de tout ce qui pouvait en entraver ou en retarder l'adoption, les mesures qui sont devenues par la suite des dispositions législatives uniformes, ou très similaires, en tous pays.

Les congrès de l'Association, qui se tinrent régulièrement tous les deux ans de 1902 à 1914: congrès de Cologne en 1902, congrès de Bâle en 1904, congrès de Genève en 1906, congrès

de Lucerne en 1912, ces différents congrès ont marqué les étapes de son activité. Ces congrès ont favorisé la collaboration des éléments privés, individuels et des éléments administratifs, représentant les principaux gouvernements ou les grands services publics intéressés, représentants qui participaient sans doute à ces travaux à titre officieux, mais qui puisaient cependant dans ces réunions des indications précieuses de toute nature et qui, en particulier, y trouvaient l'impulsion, et les indications nécessaires à la réalisation administrative, ou à la préparation législative des mesures envisagées.

L'activité de l'Association internationale

L'immense mérite de l'Association pour la protection légale des travailleurs a été d'avoir créé en la matière l'esprit international. Elle a vaincu certaines préventions, elle a écarté certains obstacles, elle a diffusé certaines expériences, elle a favorisé l'adoption en tous pays d'un minimum de législation uniforme, si bien que, par là même, les résistances ont été beaucoup plus faciles à surmonter.

C'est grâce à elle, en effet, qu'ont pu être réalisées les deux étapes, qui nous ont véritablement acheminés vers une législation internationale du travail, à savoir : les traités bilatéraux de travail, et d'autre part, les conventions plurilatérales, internationales ouvertes, dont le Traité de Versailles devait constituer le monument le plus important, en même temps qu'il ouvrait à la législation internationale du travail, en la dotant d'organismes spéciaux, un champ d'action et un avenir illimité.

Etudions donc en quoi consistent ces traités internationaux de travail conclus entre pays deux à deux, recherchons ce que sont ces traités pluri-latéraux ouverts, conclus entre un grand nombre de pays et restant ouverts à l'adhésion de tous ceux qui n'y avaient pas donné encore leurs signatures.

Les traités internationaux du travail

Les traités de travail consistent essentiellement dans des instruments diplomatiques dont le contenu vise les travailleurs comme tels et a pour but d'en assurer la protection. Il est évident que ces traités, de travail, appelés quelquefois aussi traités internationaux du type social, sont de puissants instruments d'unification de la législation ouvrière. Ils y contribuent par deux moyens,

Comment ils contribuent à l'unification de la législation ouvrière

D'abord, ils posent à titre de règle contractuelle, valable seulement entre les Etats contractants, certains principes qu'ils généralisent ensuite par la pratique de plus en plus répandue de ces conventions bi-latérales, et par la stipulation de plus en plus fréquente des mêmes clauses. Par là même ils tendent à transformer ces principes en une règle coutumière. Or, le droit international, assez en retard à ce point de vue sur le droit positif interne, en est resté presque exclusivement à la coutume comme source de droit. Par conséquent, cette création de la coutume est la première étape vers la législation internationale écrite du travail. Les traités de travail, qui servent de point de départ à cette coutume, peuvent donc être considérés comme favorisant, par là-même, la législation internationale du travail et ses progrès.

D'autre part, en inscrivant dans les traités le principe de la réciprocité, c'est-à-dire en stipulant que les avantages inscrits dans les traités ne seront appliqués que jusqu'à concurrence de la moins généreuse des deux législations des pays contractants, en inscrivant dans ces traités le principe de la réciprocité, ces documents diplomatiques incitent les travailleurs du pays le moins favorisé à solliciter et à obtenir l'égalisation entre les conditions du travail dans les deux pays.

Par exemple, soit deux pays, comme l'Italie et comme la France, qui concluent entre eux un traité international de travail, basé sur le principe de la réciprocité. En d'autres termes les avantages concédés aux ouvriers italiens en France et aux ouvriers français en Italie, ne seront accordés que dans la mesure où la législation de chacun de ces pays accorde ces avantages. Il en résultera que, à supposer la législation française plus avantageuse, plus généreuse, que la législation italienne, un ouvrier italien en France ne profitera de cette législation que jusqu'à concurrence des avantages que la législation italienne accorde aux français résidant en Italie. Les italiens résidant en France se voyant défavorisés par rapport à leurs camarades français, feront donc pression sur leur Gouvernement, pour que la législation italienne soit élevée au niveau de la législation française, de façon à profiter des mêmes avantages que leurs camarades français. Voilà comment les traités internationaux de travail servent à égaliser toutes les législations du travail, à les uniformiser.

Il faut ajouter une autre considération déjà présentée, à savoir, que véritablement les trai-

tés internationaux de travail ne peuvent être conclus entre pays que quand ils ont un minimum de législation protectrice du travail. Si par exemple un traité était conclu entre un pays ayant une législation très généreuse et un pays n'ayant pas de législation du tout, et si ce traité était conclu sur la base de la réciprocité, il équivaldrait à une absence de traité, car les nationaux du pays le moins favorisé ne pourraient rien revendiquer pendant leur séjour sur le territoire du pays le plus avantage.

Le traité franco-belge de 1877 sur les caisses d'épargne

Or ces traités de travail sont une nouveauté. Ils ne remontent guère, en tant que conventions internationales, spécifiquement consacrées aux questions ouvrières et à la protection des travailleurs, au delà du début du XXème siècle. Ce n'est pas à dire qu'auparavant ces questions n'eussent point fait l'objet de conventions internationales. Mais les allusions qui y étaient faites dans les traités généraux ou les quelques conventions spécifiquement consacrées à des questions ouvrières étaient fort éloignées de leurs préoccupations de protection actuelles. On ne peut décemment assimiler à des traités d'immigration de travail, de protection et de prévoyance sociale les conventions passées au début ou au milieu du XIXème siècle, entre la France et l'Angleterre. par exemple, au sujet de la traite des nègres. On ne peut pas non plus assimiler à nos traités de travail et d'immigration la série de conventions franco-britanniques au sujet de l'émigration des travailleurs de l'Inde vers les colonies françaises. Ces traités, dont le principal avait été conclu entre la France et la Grande-Bretagne, le 1er Juillet 1861, ont pris fin le 1er Juillet 1921.

Le seul véritable précurseur des traités de travail est le traité franco-belge du 4 Mars 1877 sur les caisses postales d'épargne. Le but de ce traité était le suivant : les travailleurs belges occupés en France et les travailleurs français occupés en Belgique avaient l'habitude de déposer leurs épargnes dans les caisses postales de chacun de ces pays, et quand ils s'en retournaient chez eux il était fort difficile pour eux de retirer les fonds qui y avaient été déposés. Une convention de 1877 vint régler la question et décider que les ouvriers belges ayant fait des dépôts en France et les ouvriers français ayant fait des dépôts en Belgique pourraient, lors de leur retour dans leur pays d'ori-

gine, opérer des retraits exactement comme s'ils étaient restés en Belgique ou en France, par l'intermédiaire de leurs caisses d'épargne nationales, lesquelles se mettraient en correspondance et établiraient leurs comptes avec les caisses d'épargne du pays étranger.

Les traités d'assistance aux indigents

On peut aussi citer comme des précédents dans la question qui nous occupe toute une série de traités d'assistance aux indigents, conclus à la fin du 19^{ème} siècle, traités parmi lesquels ceux entre la France et les pays étrangers étaient assez peu nombreux. En voici quelques-uns : le traité entre l'Italie et la Principauté de Monaco, le 28 Juillet 1871; le traité entre l'Allemagne et l'Italie du 8 Août 1873 (on trouve déjà dans la multiplicité des traités conclus par l'Italie la preuve que l'immigration italienne était abondante et que l'Italie se préoccupait d'assurer la protection de ses nationaux au dehors ; traité entre l'Italie et la Belgique, en 1880; traités entre l'Italie et la Bulgarie, du 31 Octobre 1880 et du 20 Avril 1881, traités entre l'Italie et le Luxembourg du 28 Juillet 1880 et du 25 Février 1881; traité franco-suisse, du 27 Décembre 1882, sur l'assistance aux aliénés et aux femmes abandonnées.

Le traité de travail franco-italien du 15 Avril 1904

Il a fallu, en réalité, attendre que la législation sociale ouvrière nationale eut atteint un certain degré de croissance et de développement, il a fallu attendre la première loi véritablement sociale, c'est-à-dire la loi du 9 Avril 1898 en France pour que le besoin de traités spéciaux au travail se fit sentir. Le premier en date de ces traités (c'est une date fort importante dans l'histoire de la législation internationale du travail), fut le traité conclu le 15 Avril 1904 entre la France et l'Italie. La France se montra en la circonstance un véritable initiateur, un véritable pionnier, et il faut reconnaître qu'en cette matière elle est restée à la tête du progrès international.

L'évolution des traités de travail

Ces traités de travail suivirent d'ailleurs une évolution parallèle à celle de la législation du travail elle-même. Envisagés du point de vue de leur contenu, envisagés du point de vue de leur sphère d'application, abstraction faite du détail de leurs clauses, ces traités sont arrivés peu à peu, de matières spéciales comme le régime des assurances ouvrières ou de catégories particulières de personnes comme les jeunes ouvriers, à englober l'ensemble des travailleurs, l'ensemble de la vie, de la

protection des ouvriers, à l'étranger. Notre pays constitue à cet égard un excellent exemple de cette évolution, et c'est pourquoi nous pouvons la retracer simplement en évoquant ici les textes, les conventions conclues entre la France et les pays étrangers.

Le Contenu du
traité de tra-
vail franco-
italien

Le traité franco-italien du 15 Avril 1904, traité aujourd'hui très largement dépassé et incorporé dans des conventions plus vastes, a été pendant longtemps un modèle de traité général. Son titre même en indiquait bien le contenu. Il était intitulé, en effet : "Arrangement conclu en vue d'assurer des garanties à la personne du travailleur". Il montrait ainsi qu'il visait toutes les formes usuelles de la prévoyance ou de l'assurance, épargne, accidents du travail, retraites, chômage, etc. ainsi que la réglementation du travail des femmes et des enfants et le fonctionnement de l'inspection, en vue de faire bénéficier les ressortissants des deux pays, dans la mesure du possible, d'un même régime de protection. Par conséquent, du premier coup, ce traité arrivait à ce que l'on considère, à l'heure actuelle, comme le couronnement, comme l'aboutissement de toute la protection légale internationale des travailleurs. Mais si, théoriquement, le traité contenait ainsi en germe tout ce que la législation interne et la législation diplomatique allaient donner au monde, par contre cet arrangement se bornait à cette vue théorique, il se contentait de poser un principe, et il réservait à des accords à conclure entre les deux pays, et à négocier entre les services et les administrations de chacun des deux pays contractants, le soin de réaliser dans la pratique le détail de ce vaste programme.

Les arrangements
passés par la
France avec di-
vers pays

Cet espoir ne fut pas vain et un certain nombre d'arrangements intervinrent à sa suite. En premier lieu, fut conclue la convention franco-italienne du 9 Juin 1906 sur les accidents du travail, qui fait partie de toute une série d'arrangements de même nature passés vers cette époque entre la France et la Belgique. le 21 Février 1906, entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg le 27 Juin 1907, entre la France et la Grande-Bretagne le 3 Juillet 1909. Ces arrangements sont fort intéressants parce que pour la première fois on y trouve formulé sur un point précis, le double principe de l'égalité du traitement des ouvriers étrangers et des ouvriers nationaux et le principe de la réciprocité.

Situation faite
aux ouvriers é-

Pour comprendre la nécessité de ces traités, il faut se rappeler que dans son article 3 in

trangers victimes d'accidents du travail par la loi du 9 Avril 1898

fine, la loi du 9 Avril 1898 avait stipulé quelle serait la situation faite aux travailleurs étrangers victimes sur le territoire français d'accidents du travail. Cette loi faisait une application distributive de ses dispositions et elle stipulait que, dans le cas où un ouvrier étranger résidant en France serait victime d'un accident du travail, il y aurait lieu de distinguer plusieurs hypothèses. Si l'accident n'entraînait que des suites peu graves, c'est-à-dire une incapacité de travail temporaire, ou si l'étranger continuait, après un accident plus grave lui ouvrant droit à une réparation permanente, à résider sur le territoire français, il était traité sur le même pied que l'ouvrier national. Mais si l'ouvrier étranger bénéficiaire d'une rente venait à quitter le pays, on se libérerait vis-à-vis de lui moyennant le paiement d'une indemnité égale au triple de l'indemnité à laquelle il avait droit. Enfin, si l'accident avait entraîné des suites mortelles, et si les ayants-droit de la victime ne résidaient point en France, ils étaient privés de tout droit à une indemnité. Néanmoins la loi ajoutait que, dans le cas où notre pays aurait avec les pays étrangers des traités reconnaissant aux français victimes d'accidents du travail en pays étranger un traitement réputé équivalent à notre législation, en ce cas les ressortissants du pays contractant bénéficieraient en France de l'intégralité des droits des nationaux, en ce sens qu'on ne leur opposerait point les dérogations et les incapacités prévues dans l'article 3 de la loi du 9 Avril 1898. C'était, en réalité, inviter la plupart des pays, qui nous fournissaient de la main d'oeuvre et dans lesquels la législation protectrice était égale ou équivalente à la nôtre, à traiter avec nous, et les quelques conventions précitées montrent que cette invitation ne fut pas inutile.

Arrangement relatif au transport des dépôts entre Caisses d'épargne

En second lieu, intervint un arrangement du 20 Janvier 1906, relatif au transport des dépôts entre les caisses d'épargne ordinaires des deux pays. C'était l'application dans les relations franco-italiennes du principe posé en 1877 dans les relations entre les caisses d'épargne belges et françaises

Arrangement sur la protection réciproque des jeunes ouvriers

En troisième lieu, un arrangement du 15 Juin 1910, sur la protection réciproque des jeunes ouvriers, arrangement particulièrement intéressant, car il prévoyait la création en Italie et en France de comités de patronage des jeunes enfants, composés de représentants de chacun des pays intéressés. C'était une application officielle des commissions mixtes, des comités de patronage mixtes.

Enfin, un accord du 9 Août 1910, relatif aux versements aux caisses nationales de retraites.

En somme, le traité franco-italien de 1904 n'aboutissait qu'à indiquer la nécessité d'arrangements spéciaux, destinés à le transformer en une réalité. Il n'en contenait pas moins le principe essentiel de la réciprocité et de l'égalité du traitement, et c'est de lui qu'allaient s'inspirer tous les arrangements portant sur les assurances, sur la réparation des accidents du travail, qui furent alors conclus en Europe et dont voici, à titre d'échantillons, quelques exemples, marquants.

Arrangements passés entre les différents pays relatifs aux assurances et à la réparation des accidents du travail

La brièveté du laps de temps dans lequel se situent ces traités, montre bien que l'on assiste alors à une véritable efflorescence: traité entre l'Allemagne et le Luxembourg, du 2 Septembre 1906; traité entre l'Allemagne et les Pays-Bas du 27 Août 1907; traité entre l'Italie et l'Allemagne du 31 Juillet 1912, sur les assurances ouvrières prévues dans l'article 2 A du traité additionnel de commerce de navigation et de douane du 3 Décembre 1904. Ce traité a d'ailleurs un intérêt particulier pour la France car lors du retour de l'Alsace et de la Lorraine, il a fallu régler avec l'Italie le sort des ouvriers qui, ayant été occupés en Alsace et en Lorraine sous le régime de ce traité, avaient acquis des droits sur les caisses d'assurances d'Alsace et de Lorraine, et par conséquent, avaient des rentes à y toucher. La France, à ce moment là, a conclu un arrangement avec l'Italie pour la prise en charge de ces retraites inscrites à la caisse d'assurances d'Alsace et de Lorraine, à Strasbourg (de donation du 19 Février 1920); traité entre l'Allemagne et la Belgique, du 6 Juillet 1912 sur les accidents du travail, traité entre l'Allemagne et l'Espagne, du 12 Février 1913, relatif aux accidents du travail; traité entre la Grande Bretagne et la Suède, du 2 Avril 1909; traité entre l'Italie et la Hongrie, du 19 Septembre 1909; etc... (Voir la liste complète de ces traités dans l'ouvrage "Emigration et Immigration" publié par le Bureau International du travail - Législations et aux traités, édition de 1922, 3ème partie).

Multiplication de ces arrangements dans la période d'après guerre

La voie était ainsi frayée à des accords plus vastes et plus détaillés. La Guerre, en resserrant les liens entre les pays alliés, l'après guerre en créant des besoins immenses de main d'oeuvre, en déroutant les anciens mouvements d'émigration et

en substituant l'émigration continentale à l'émigration transocéanique, la guerre, en faisant de la France un vaste chantier de reconstruction et en l'amenant à recourir à l'appoint d'une main d'oeuvre étrangère en quantité considérable, la guerre et l'après guerre en répandant l'esprit nouveau, qui avait animé le traité de Versailles, allaient multiplier ses arrangements.

Les grands traités conclus entre la France et d'autres pays, concernant les travailleurs

Ici encore, pour des raisons tenant à des nécessités économiques, mais tenant aussi à un grand libéralisme et à un esprit véritablement humain, la France allait faire figure d'initiatrice, Trois grands traités généraux vinrent régler l'ensemble des questions intéressant les ouvriers étrangers en France et les travailleurs français à l'étranger. Ce sont, d'abord les traités conclus avec la Pologne le 4 Septembre 1919, qui devaient être complétés par le traité de Varsovie du 14 Octobre 1920; le traité conclu avec le Gouvernement italien le 29 Septembre 1919, à Rome; le traité conclu avec la Tchécoslovaquie le 20 Mars 1920 à Paris; le traité postérieur, mais qui s'inspire des mêmes principes, conclu entre la France et la Belgique le 24 Décembre 1924; enfin, les deux traités plus récents, simple reproduction des précédents, conclus au début de l'année 1930, l'un avec l'Autriche, et l'autre avec la Roumanie. A l'heure actuelle par conséquent, en dehors de l'Espagne grosse fournisseuse de travailleurs, la France a traité avec tous les pays auxquels elle demande une main d'oeuvre un peu considérable.

Intérêt que présentent ces traités

Les deux premiers de ces traités sont particulièrement intéressants, parce qu'ils ont été conclus avant la réunion de la Conférence de Washington. Ils anticipaient en quelque sorte sur les décisions et les vœux qu'allait formuler cette Conférence internationale. On peut même dire, sans risque d'erreur, que leur exemple a servi de modèle aux propositions émises à Washington en Octobre 1919. Ces traités constituent, par conséquent, et constitueront sans doute pendant longtemps, les textes les plus compréhensifs et les plus progressifs en la matière, et, sans entrer dans les détails de leur analyse, qui serait hors de propos ici, il est utile d'en indiquer brièvement le contenu, pour en montrer la portée, le rôle et l'influence.

Le contenu du traité franco-italien du 29 Septembre 1919

Nous prendrons pour base de cet examen le traité franco-italien, dont le traité franco-polonais du 4 Septembre 1919, complété par le traité du 14 Octobre 1920, le traité franco-tchécoslovaque, le

traité franco-belge, le traité franco-autrichien et le traité franco-roumain, ne sont que la reproduction presque littérale.

Le titre même du traité franco-italien donne, par contraste surtout avec le texte de 1904 un aperçu de son contenu, "Traité d'émigration, de travail, d'assistance et de prévoyance sociales". Il règle par conséquent tout à la fois les conditions d'introduction, les conditions d'emploi et de rémunération, les conditions de secours en cas d'indigence ou de maladie, les conditions de bénéfices des assurances sociales. Voyons comment il réalise ce vaste programme.

Introduction
des travailleurs
italiens en
France

Immigration in-
dividuelle

En ce qui concerne tout d'abord l'introduction des travailleurs italiens en France, le traité prévoit deux modes essentiels d'entrée : 1° immigration spontanée ou individuelle, l'immigration collective ou organisée, notamment par la voie de recrutement collectif. Les principes dominants sont au nombre de trois : 1) pour l'immigration individuelle, chacun des deux pays prend l'engagement de ne point faire obstacle à la libre émigration ou à la libre entrée dans le pays, sous les réserves exigées par les lois sanitaires et le marché du travail.

Ainsi, par exemple, qu'à l'heure actuelle il y a une réglementation inévitable de l'entrée des travailleurs même italiens en France, parce que précisément notre marché se trouvant déjà encombré d'une main d'oeuvre pléthorique dans un grand nombre d'industries, rien ne servirait de laisser pénétrer de nouveaux travailleurs, véritables candidats au chômage.

Immigration
collective

2) Pour l'immigration collective, détermination du nombre et de la catégorie des travailleurs pouvant faire l'objet d'un recrutement collectif. On rencontre ici la première tentative intéressante pour étendre le marché du travail au-delà des frontières, et organiser ce marché du travail international sur des bases analogues à celles du marché du travail intérieur. Présentement, en effet, le placement n'est plus uniquement affaire privée, l'on s'efforce d'arracher le placement à des entreprises poursuivant purement et simplement un but lucratif (le B.I.T. a mis à l'étude de sa session prochaine la suppression des bureaux de placement. L'on cherche à organiser le placement sur la base paritaire, c'est-à-dire à y faire participer les ouvriers et les patrons en nombre égal, pour écarter chez les uns et chez les autres les préventions qu'

ils nourrissent à l'encontre des bureaux exclusivement patronaux ou syndicaux.

Les traités en question essayent de réaliser par delà les frontières une organisation analogue et voici comment.

Il est prévu par exemple, dans le traité franco-italien, que tous les ans ou plusieurs fois par an, si la nécessité s'en faisait sentir, se réuniront, à Rome, des commissions composées mi-partie de patrons, mi-partie d'ouvriers et mi-partie d'italiens, mi-partie de Français, pour déterminer annuellement le programme d'immigration des travailleurs, en recherchant vers quelles professions il faudra les diriger, en quelle quantité il faudra permettre le recrutement, de façon à rendre le recrutement collectif avantageux pour les deux pays ou tout au moins le moins nuisible possible à leurs intérêts essentiels.

Utilisation exclusive pour le recrutement collectif des organismes publics de placement

Enfin, utilisation exclusive pour le recrutement collectif des organismes publics de placement ou d'embauchage, assistés éventuellement d'experts professionnels chargés de procéder aux examens et à la sélection nécessaire. C'est une application des principes modernes de placement, qui s'efforcent de substituer progressivement le placement public au placement privé, non pas uniquement dans un but de suspicion contre les officines de placement, qui par leurs abus ont justifié ces restrictions, mais aussi parce que seuls véritablement les offices publics, grâce à leur organisation générale et à leur nombre, sont au courant de l'état général du marché du travail et peuvent par conséquent opérer les déplacements de main d'oeuvre, par le recrutement dans les régions pléthoriques, en dirigeant la pléthore de main d'oeuvre vers les régions dépeuplées. Si l'on avait laissé sur le plan international on avait laissé le recrutement privé se glisser à travers ce réseau d'offices de placement et venir troubler l'équilibre du marché national, on aurait risqué de déséquilibrer cette organisation. C'est pourquoi dans la plupart des pays, il a été décidé que le recrutement des travailleurs à destination de l'étranger ne pourrait s'opérer que par l'intermédiaire des offices publics de placement, mieux au courant de la situation du marché du travail et mieux à même par conséquent de faire ces prélèvements au moindre dommage pour le pays, où ils sont effectués.

Adjonction aux bureaux publics de placement d'experts et de techniciens

Cependant, comme il est nécessaire que les ouvriers destinés à l'étranger remplissent les

conditions techniques susceptibles d'en faire de bons ouvriers, comme les bureaux de placement n'ont pas toujours la technicité, ni la compétence nécessaires pour assurer parfaitement ce recrutement et cette orientation, on a admis l'adjonction à ces bureaux de placements d'experts, de techniciens, représentant les employeurs, mais qui n'auront que voix consultative, et représenteront simplement les intérêts privés, sans aucune autre autorité que celle de sélectionner les travailleurs qui leur seraient présentés.

Comment on a assuré la protection du travailleur une fois introduit dans le pays de destination

Une fois l'étranger introduit en France, soit personnellement, spontanément, individuellement, soit à la suite d'un recrutement collectif, opéré dans les conditions indiquées précédemment, c'est-à-dire avec le concours des autorités, des organismes officiels de l'un et de l'autre pays et avec la collaboration éventuelle des représentants des employeurs de cette main d'oeuvre, les deux principes dominants du traitement auquel il a droit sont les suivants : d'une part, égalité absolue, sous bénéfice de réciprocité, c'est-à-dire l'équivalence reconnue des législations nationales, des ressortissants de chacun des deux pays sur le territoire de l'autre, au point de vue économique et social, D'autre part, maintien des inégalités considérées comme touchant au droit public et constituant, en somme, le corollaire de l'absence des droits politiques des étrangers.

Egalité de traitement économique et social, Rémunération

L'égalité de traitement économique et social se traduit par un certain nombre de clauses du traité franco-italien concernant : 1° - la rémunération, la réglementation légale du travail, ainsi que la fiscalité. Il est prévu qu'en aucun cas, et à capacité professionnelle égale, le travailleur étranger ne devra être soumis à un traitement différent de celui des ouvriers français de même catégorie.

Par exemple, l'article 3 du traité franco-italien porte : les travailleurs immigrés jouiront de la même protection que celle accordée aux nationaux par la législation et par les usages du pays pour tout ce qui a trait aux conditions de travail et d'existence". Article 2: "le salaire des travailleurs d'immigration ne pourra être inférieur à celui que, dans la même entreprise, recevront à travail égal les ouvriers nationaux de même catégorie, ou à défaut d'ouvriers nationaux de même caté-

"gorie employés dans la même entreprise, au salaire normal et courant des ouvriers de même catégorie employés dans la région. Le Gouvernement du pays d'immigration prend l'engagement de veiller à ce que sur son territoire soit observée l'égalité du salaire des ouvriers immigrés avec celui des nationaux".

Ce texte, a une importance capitale, non seulement parce qu'il pose le principe de l'égalité des salaires, ce qui n'est qu'une anticipation sur le traité de Versailles, qui la préconise, mais aussi parce que ce texte ayant été l'objet d'une ratification par le Parlement, c'est la première fois peut-être que le législateur a admis pour les ouvriers de toutes catégories le principe d'un salaire minimum, salaire normal et courant. Jusqu'à présent, en effet, ce principe n'avait été fixé que dans la loi de Juillet 1905 sur le salaire des ouvrières travaillant à domicile, loi étendue depuis aux ouvriers, ainsi que dans les décrets du 10 Août 1899, qui avaient posé le principe de l'égalité du salaire des ouvriers étrangers avec le salaire normal et courant de la région. Seule enfin une loi de guerre, du 17 Août 1915 avait, dans son article 6, posé le principe de l'égalité du salaire des ouvriers mobilisés, détachés des usines, et des ouvriers civils. Pour la première fois par conséquent, nous voyons le Parlement, à l'occasion de la ratification de ce traité, être amené à intervenir dans la fixation du salaire entre ouvriers et patrons, sans distinction de la catégorie de travailleurs envisagée.

C'est une innovation d'autant plus importante que la semaine dernière, le Parlement s'est refusé à la généraliser à tous les ouvriers étrangers en rejetant un amendement en ce sens déposé par les socialistes.

Réglementation du travail

Article 19 du même traité : "Les ressortissants de chacune des deux parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre, de l'égalité de traitement avec les ressortissants du pays, pour tout ce qui concerne l'application des lois réglementant les conditions du travail et assurant l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Cette égalité de traitement s'étendra à toutes les dispositions, qui pourront être promulguées à l'avenir en cette matière dans les deux pays". A la vérité, ce texte est un texte superfétatoire; il vise, en effet, les lois de police dont le caractère est d'être applicables à tous ceux qui résident sur le territoire.

Fiscalité

Article 21 : "aucun des deux Etats contractants n'imposera d'impôts ou de taxes spéciaux aux ressortissants de l'autre pays, en raison de leur travail sur son territoire. La disposition qui précède ne porte pas préjudice aux stipulations des lois et règlements concernant les taxes générales relatives aux étrangers, et notamment celles attachées à la délivrance des permis de séjour. Elle ne saurait être entendue comme exonérant les ressortissants d'un des Etats contractants, résidant sur le territoire de l'autre Etat, de tout impôt quelconque présent ou futur, imposé aux ressortissants de l'Etat de résidence". On ne peut pas en vérité, faire des étrangers des contribuables privilégiés, tout ce que l'on peut, c'est éviter d'en faire des contribuables surchargés.

Prévoyance sociale, réparation des accidents du travail

2) La prévoyance sociale, réparation des accidents du travail. L'article 8 du traité en question se borne à un rappel de principes: "L'égalité du traitement déjà réalisée en matière de réparation des accidents du travail et confirmée par le présent traité, et qui s'appliquera au développement éventuel de la législation" Ici, par conséquent, ce n'est pas un traité, bornant son application aux principes en vigueur au moment de sa conclusion. Quel que soit le développement ultérieur de la législation réparatrice des accidents du travail, automatiquement le bénéfice en sera étendu aux italiens, en France, et aux français, en Italie.

Secours et indemnités de chômage

Pour les secours et indemnités de chômage, question particulièrement intéressante à l'heure actuelle, l'article 11 du traité est ainsi conçu : "Les subventions aux caisses mutuelles de secours contre le chômage, les secours des fonds publics de chômage et des institutions publiques d'assistance par le travail, seront attribués dans chacun des Etats contractants aux ressortissants de l'autre Etat".

Retraites ouvrières

Quant aux retraites ouvrières, elles sont visées par l'article 7 : "Le régime des retraites ouvrières et paysannes (y compris les retraites spéciales des ouvriers mineurs) en vigueur dans chacun des pays, doit être appliqué aux ressortissants de l'autre pays, sans exclusion ou réduction des droits accordés aux ressortissants du pays, réserve faite de ce qui est prévu touchant le mode de paiement, est à la charge de l'Etat". C'est une question de règlement de comptes entre Etats. L'ouvrier bénéficiera du même régime que ses camarades du pays de résidence.

Sociétés de se-
cours mutuels

Quant aux sociétés de secours mutuels, l'article 10 porte : "Les travailleurs et employeurs italiens résidant en France, qui ont adhéré à une Société de secours mutuels française, pourront faire partie du Conseil d'Administration, sous réserve que le nombre d'administrateurs étrangers ne dépassera pas la moitié moins un du nombre total d'administrateurs. Les ressortissants italiens résidant en France, qui ont adhéré à une société de secours mutuels, approuvée ou reconnue d'utilité publique, bénéficieront des subventions allouées par l'Etat, en vue de la retraite par livret et individuelle et auront droit aux pensions constituées sur le fonds commun". Le texte ajoute, par une réciprocité compréhensible, "les dispositions des deux alinéas ci-dessus s'appliquent aux ressortissants français en Italie".

Accès à la petite propriété

L'accès à la petite propriété, qui avait fait l'objet d'un très vif débat entre les deux pays, a donné lieu à une solution reposant elle aussi sur le principe de l'égalité. Voici comment s'exprime l'article 9 : "Pour tout ce qui concerne l'acquisition, la possession, la transmission, de la petite propriété rurale et urbaine, les ressortissants de chacun des deux pays auront dans le territoire de l'autre les mêmes droits et avantages assurés aux ressortissants du pays à l'exclusion toutefois des avantages concédés à l'occasion de faits de guerre, et sous réserve des dispositions prévues dans l'intérêt de la sécurité nationale pour certaines zones ou certains lieux, par les lois relatives au séjour et à l'établissement des étrangers".

Il est stipulé, en outre, qu'en ces matières l'étranger sera d'une façon générale placé au regard de la loi sur le même pied que l'ouvrier national, et l'énumération que l'on vient d'indiquer n'a rien de limitatif, elle est simplement énonciative, puisque l'article 5 du traité porte : "les mêmes principes s'étendront, dans des conditions précisées par des arrangements spéciaux, à toutes les lois d'assurances sociales contre les risques divers, tels que la maladie, l'invalidité, le chômage, qui pourraient être ultérieurement établies".

L'assistance

Pour l'assistance, qui constitue le troisième point sur lequel l'égalité est assurée entre nationaux et étrangers, la solution adoptée est une solution très humaine et respectueuse aussi des légitimes intérêts des deux pays en présence. Le principe est, en effet, le suivant : "L'étranger, résidant sur le territoire d'un des deux pays contractants, ne pourra jamais se voir opposer son extranéité pour être

l'objet du refus des secours d'assistance auxquels il peut prétendre, comme l'accomplissement d'un devoir d'humanité, par contre, l'Etat sur le territoire duquel il réside, ne gardera pas nécessairement à sa charge, les dépenses d'assistance qu'il aura été obligé de faire. Il ne les gardera à sa charge que dans certains cas, c'est-à-dire lorsque la durée du séjour de l'étranger sur son territoire aura démontré la solidité de l'attache de cet étranger avec son pays de résidence. Dans les autres cas, le pays de résidence aura une double option: ou bien, si le malade est en état d'être transporté sans danger pour sa santé, il pourra le rapatrier dans son pays d'origine (en vertu d'arrangements qui ont été d'ailleurs conçus avec humanité, et qui ont indiqué dans quelles conditions serait fait ce transport et cette remise du malade entre les mains des autorités du pays de destination), ou bien le pays de résidence soignera le malade sur son territoire, mais portera en quelque sorte les soins au compte du pays d'origine". Il y aura ici l'application d'une méthode analogue à celle qui est en vigueur sur le territoire national, lorsqu'il s'agit de malades appartenant à une certaine commune et tombant malades sur le territoire d'une autre commune. L'humanité commande de donner les soins, mais non de laisser la charge de ses soins au territoire sur lequel un individu est tombé fortuitement malade. Voir sur ce point les articles 12 et suivants du traité franco-italien, dont on vient d'analyser l'économie générale et qu'il est inutile de reprendre textuellement

Les clauses politiques

Restent enfin ce que l'on pourrait appeler les clauses politiques du traité. Elles concernent le droit d'association, la conciliation et l'arbitrage, la nomination de délégués ouvriers.

Il ne faut point se dissimuler que les clauses du traité relatives à ces questions, ou aux questions soulevées par ces problèmes, ont été des plus discutées au moment de la conclusion du traité. On sent avec quelle prudence les négociateurs et les contractants se sont avancés sur ce terrain mouvant, la preuve en est le vague des dispositions, qui ont survécu et le silence presque absolu sur ces problèmes.

Ces dispositions sont, en effet, susceptibles par leur application d'influer sur la vie corporative et sur la vie sociale des travailleurs. Or, les Etats, fort jaloux de leur souveraineté, se montrent particulièrement, et dans une certaine mesure

légitimement, soucieux de la défendre sur ces points, qui touchent à l'ordre et au droit public. Par exemple, on sait qu'en France, aux termes de la loi de 1884, les ouvriers étrangers peuvent faire partie de syndicats, mais qu'il leur est interdit de faire partie des conseils d'administration de ces syndicats. On considère que l'Etat français doit avoir en face de lui des répondants de l'activité syndicale, et l'on estime que le meilleur moyen d'avoir des répondants, qui pourront le cas échéant être responsables, est d'accorder le droit d'administrer les syndicats à des nationaux seulement. Aussi comprend-on que les traités n'y fassent qu'une discrète allusion et prennent soin, même quand ils accordent, ou paraissent accorder, un privilège sous forme de l'égalité du traitement, de réserver la souveraineté de la législation interne. Voir à ce sujet l'article 18 du traité franco-italien

Triple mérite de la proclamation de l'égalité absolue des ressortissants des pays contractants

Même en tenant compte de la réserve que l'on vient de formuler, il n'en demeure pas moins que les instruments diplomatiques constitués par les traités de travail, sont d'une importance capitale dans l'internationalisation du droit ouvrier. En ce qui intéresse le plus les travailleurs, c'est-à-dire les salaires, les conditions du travail, les lois de prévoyance sociale, l'assistance, la proclamation de l'égalité absolue des ressortissants des pays contractants à un triple mérite : 1) elle nivelle les conditions économiques de pays à pays et elle efface un des principaux obstacles à l'uniformisation de la protection ouvrière;

Elle nivelle les conditions économiques de pays à pays.

Elle évite la sous concurrence

2) elle évite la sous-concurrence, que les nationaux redoutent par dessus tout, en les assurant qu'on ne recourra à la main d'oeuvre étrangère qu'à défaut de main d'oeuvre nationale de même catégorie.

Le grand grief des travailleurs, contre les ouvriers étrangers encore, à l'heure actuelle, grief articulé non seulement contre les travailleurs étrangers, mais surtout contre leurs employeurs, c'est que la main d'oeuvre étrangère pratique une sous concurrence au rabais à l'égard de la main d'oeuvre nationale. A notre sens, il y a sur ce point une forte part d'exagération de la part des travailleurs nationaux. Il est exact que parfois les travailleurs étrangers mènent une existence tellement inférieure, comparée à celle des nationaux, qu'ils donnent l'impression d'être prêts à travailler à des conditions plus désavantageuses. Il est

exact aussi que quelquefois, profitant de leur faiblesse économique, de leur ignorance, quelques patrons obtiennent d'eux de travailler à des conditions inférieures à celles des travailleurs français, mais d'une manière générale, pour tous les salariés, introduits en France, en vertu de traités de travail, et à l'aide de contrats individuels de travail, visés par les autorités administratives du pays de destination et du pays d'origine, le principe est l'égalité absolue du salaire. Ce principe est respecté, grâce à l'engagement pris par les patrons de payer une rémunération, dont ils doivent au préalable indiquer le taux, ce qui permet à l'Administration d'en contrôler la concordance avec les salaires payés aux travailleurs de même nature ou de même catégorie.

Elle met les travailleurs sur le pied d'égalité devant les lois de protection, de prévoyance et d'assistance

3) Ces traités ont pour mérite d'affirmer par-dessus les lois de police et les dispositions civiles, la règle humaine de l'égalité de tous, sans distinction d'origine ou de nationalité, devant les lois de protection ouvrière, d'assistance et de prévoyance.

La clause de la nation la plus favorisée dans le traité franco-polonais

Au surplus, la clause de la nation la plus favorisée, inscrite dans le traité franco-polonais, par exemple, contribue à cette uniformisation. Si dans tous les traités de travail il est prévu qu'au cas où par la suite, un des deux contractants viendrait à accorder à une autre nation un traitement plus avantageux que celui stipulé dans le contrat, automatiquement les ressortissants de la première nation bénéficieraient de ce traitement; il en résulte que par la multiplication des traités bi-latéraux et par l'insertion de la clause de la nation la plus favorisée, on tendra à l'unification sur la base de la plus avantageuse, des dispositions contractuelles.

C'est, en effet, dans le traité franco-polonais que pour la première fois a été inscrite cette clause (article 4) : "Si, des conventions conclues entre l'une des deux parties contractantes et une autre puissance accordaient aux ouvriers de cette dernière des avantages plus étendus que ceux prévus à la présente convention, le bénéfice en sera accordé aux ressortissants de l'une et de l'autre des deux parties contractantes employés dans l'autre pays". Sans doute n'y a-t-il point là les mêmes raisons, raisons d'intérêt mercantile ou égoïste, que dans la clause de la nation la plus favorisée

en matière commerciale, il y a là une raison de haute humanité et les initiateurs de ces traités y ont surtout vu l'amorce de perfectionnements constants de la législation diplomatique internationale du travail.

Les traités bi-latéraux de travail, instruments d'unification des législations nationales

Les traités bi-latéraux de travail facilitent, pour les raisons qui viennent d'être énoncées, l'unification des législations nationales ouvrières. Pendant longtemps, même encore, ils constitueront, sans doute le principal instrument d'unification, car ils revêtent vraiment le caractère conventionnel et les États s'y prêtent volontiers. Au cours de négociations diplomatiques, ou de congrès internationaux il est permis de constater combien les nations sont encore éloignées des grandes conventions pluri-latérales ouvertes, qui les lieraient d'une façon trop étroite. Pour le moment, la convention bi-latérale, quels que soient ses inconvénients et ses faiblesses, constitue le moyen de réaliser la législation internationale du travail, et voici pourquoi.

et de réalisation de la législation internationale du travail

Telle nation contractera volontiers un traité de travail avec une autre nation pour une raison particulière, contingente, temporaire, intéressée, mais elle hésitera à se lier les mains avec d'autres pays, auxquels ne l'unissent pas pour le moment, des liens aussi étroits. C'est ce que prouve la façon dont les choses se sont passées, par exemple entre la France, l'Italie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Belgique, la Roumanie, l'Autriche. Si l'on étudie les raisons pour lesquelles ces traités ont été conclus, on constate que presque toujours ils répondent à des circonstances du moment. Ainsi après la guerre, le gouvernement polonais a demandé à la France de dériver vers elle une partie du courant ouvrier qui se rendait auparavant en Prusse Orientale. Cette offre a eu pour effet la signature d'un traité de travail avec la Pologne. A notre avis, les conventions bilatérales demeureront encore pendant longtemps l'élément et le facteur principal d'unification de la législation internationale du travail.

Prétendu défaut de ces conventions bilatérales. On les accuse d'être une cause d'infériorité dans la lutte internationale

Néanmoins, il faut reconnaître que ces conventions ne sont pas sans défaut, elles laissent subsister un des principaux griefs contre une législation nationale trop généreuse, ou même simplement équitable à l'égard de la classe ouvrière, à savoir l'inégalité qui en résultera dans la concurrence internationale et les dommages qu'en subiront les nations les plus avancées. C'est un grief discutable, aisément réfutable, Daniel Legrand en avait fait raison.

Il est certain d'ailleurs que le pays qui a été le plus généreux en matière de législation sociale l'Angleterre, n'a guère jusqu'à une époque récente souffert d'avoir eu durant tout le 19ème siècle une législation sociale plus avancée que celle de la France ou de l'Allemagne. Il y avait d'autres raisons techniques et économiques, qui compensent largement la charge qu'imposait à l'Angleterre sa législation sociale, L'Allemagne également avait avant la guerre, une législation d'assurances sociales en progrès immense par rapport à celle de la France. Or, l'Allemagne supportait la concurrence internationale et la plupart des pays l'accusaient de leur faire une concurrence redoutable à l'aide d'une technique plus perfectionnée, et d'une organisation économique et commerciale plus avancée.

En tout cas, la législation sociale on le voit, n'est point nécessairement une cause d'infériorité dans la lutte internationale, Cependant c'est un préjugé, dont il faut tenir compte, et les traités multi-latéraux écarteront ce préjugé, tandis que les traités bi-latéraux la laisseront survivre tout entière.

Par conséquent, ce grief étant de nature à arrêter le législateur, seule une entente internationale étendue entre pays concurrents peut en atténuer la portée, en soumettant tous les contractants à un régime uniforme. L'ayant compris, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs orienta ses efforts vers les conventions de cette nature. Et elle aboutit à obtenir la conclusion de conventions pluri-latérales ouvertes, qui allaient frayer le chemin aux clauses ouvrières du Traité de Versailles. Un véritable droit international ouvrier diplomatique, et contractuel, était créé. Il venait ajouter les clauses sociales aux quelques clauses économiques sur lesquelles déjà s'étaient faits des accords du même genre, par exemple l'Union monétaire latine de 1865; la convention postale universelle, l'union internationale du 20 Mars 1883 pour la propriété industrielle et les conventions subséquentes de Madrid (14 Avril 1891) et de Bruxelles (14 Décembre 1910).

Avant la guerre, deux conventions internationales ayant pour objet de faciliter le développement de la protection ouvrière par l'adoption de dispositions communes, avaient été conclues: 1° - Une convention interdisant l'emploi du phosphore jaune dans la fabrication des allumettes; 2°) une

Les conventions
internationales
d'avant guerre

Convention interdisant l'emploi du phosphore jaune dans la fabrication des allumettes

convention sur le travail de nuit des femmes . La première ne fut signée sur le moment que par sept puissances seulement, en raison de l'opposition du Japon et de l'Angleterre. La raison qui avait motivé cette convention était la suivante : Le phosphore blanc est une substance extrêmement toxique et qui entraîne une maladie particulière, la nécrose des allumettiers, qui se traduit notamment par la carie prématurée des dents et par l'infection des gencives, Mais certains pays avaient refusé de signer cette convention, d'abord parce qu'ils étaient liés par des contrats passés avec des fabricants, et d'autre part ils ne voulaient pas envisager une proposition sans être certains que tous leurs concurrents en feraient de même. C'est pourquoi le nombre des signataires fut assez restreint au début, les premières nations ayant signé la convention étaient l'Allemagne, le Danemark, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, Par la suite, et surtout après la convention de Washington, la plupart des pays civilisés y adhèrent, à telle enseigne qu'aujourd'hui lui ont donné leur adhésion : la Grande Bretagne, l'Afrique du Sud, le Canada, la Nouvelle Zélande, l'Espagne, la Norvège, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, l'Esthonie, la Finlande, la Grèce, l'Inde, le Japon, la Pologne, la Ville de Danzig, la Roumanie, la Suède, la Tchécoslovaquie, etc.. A l'heure actuelle, cette convention a réuni l'unanimité des pays du monde civilisé.

Convention de Berne sur l'interdiction du travail de nuit des femmes

La deuxième convention était plus importante. C'est la Convention du 26 Septembre 1906, signée à Berne, sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie. Le nombre de signataires fut plus grand, puisque la convention fut signée par 14 puissances représentées, tout en demeurant d'ailleurs ouverte aux puissances non signataires, lesquelles pouvaient y déclarer leur adhésion par un acte adressé au Conseil Fédéral suisse (à charge pour ce dernier de faire connaître cette ratification à chacun des Etats adhérents. Les premières puissances signataires furent : la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Portugal, la Suède et la Suisse.

Ses principales dispositions

Les principales dispositions en étaient les suivantes : La convention décidait, en principe, que le travail de nuit serait interdit à toutes les femmes sans distinction d'âge. Cette interdiction s'appliquait à toutes les entreprises industrielles, employant plus de 10 ouvrières et ouvriers, à l'ex-

ception toutefois des établissements où n'étaient employés que des membres de la même famille. La convention énumérait les établissements industriels et industries de fabrication et de transformation tout en laissant aux Etats la faculté de définir les termes "entreprises industrielles" par opposition aux entreprises commerciales et agricoles. La convention précisait que le repos de nuit aurait une durée minima de onze heures consécutives, comprenait l'intervalle allant de 10 H. du soir à 5 H. du matin. Toutefois, dans les Etats où le travail des femmes adultes employées dans l'industrie n'était pas encore réglementé, la durée du repos, pour une période de trois ans au plus, était limitée à 10 heures.

La convention prévoyait, en outre, un certain nombre de dérogations possibles pour le cas de force majeure, et pour des travaux s'appliquant à des matières susceptibles d'altération ou de détérioration. Pour les industries saisonnières, la durée du repos était réduite à 10 heures pendant 60 jours par an. Il y avait aussi des conditions spéciales pour les pays extra-européens, colonies, possessions, protectorats, sous réserve de repos compensateurs.

Enfin, elle stipulait que le délai de mise en vigueur de la convention pourrait être porté de deux à dix ans pour les fabriques de sucre, de betteraves, les peignages, les filatures de laine et pour les exploitations minières, lorsque ces entreprises sont arrêtées annuellement par des influences climatiques.

Par ces détails, on voit apparaître une réglementation réellement progressiste comparée à la pratique suivie dans un grand nombre d'Etats à l'époque. Ces deux conventions avaient été préparées par la Conférence diplomatique ouvrière de Berne en 1905 et 1906. L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs avait donc joué un rôle éminent dans leur préparation.

Enfin, encouragé par ce premier succès, le Gouvernement suisse avait pris l'initiative d'une conférence internationale, qui se réunit bientôt sur son invitation à Berne, en Septembre 1913, et à laquelle prirent part les délégués de 14 Etats, à l'effet de poser les bases de deux conventions nouvelles, l'une sur l'interdiction du travail de nuit des jeunes ouvriers dans l'industrie, l'autre sur la fixation à 10 heures de la journée de travail des

Les conventions
préparées par
la Conférence de
Berne de Septem-
bre

femmes et des jeunes ouvrières. Cette Conférence de 1913 était simplement préparatoire: le texte, rédigé par des techniciens, devait être soumis l'année suivante à l'adoption d'une conférence diplomatique. La guerre en empêcha la réunion/

Les mérites de
ces conventions

Ces conventions avaient l'incontestable mérite de préparer les voies et d'innover en la matière. Elles élevaient les questions ouvrières à la dignité de matières diplomatiques; Elles témoignaient de la conviction, ancrée chez ceux qu'Albert Thomas appelait les "pionniers de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs et qui en avaient été les véritables promoteurs et les artisans, de cette conviction qu'une législation internationale est la conséquence nécessaire et la condition tout à la fois de la protection légale à l'intérieur de chaque Etat. En d'autres termes, si, pour que la législation internationale du travail se développe, il est nécessaire que la législation interne ait atteint un certain développement, en revanche, dès que cette législation internationale a commencé son développement, à son tour elle influence la législation nationale et lui assure un progrès constant.

Les faiblesses de
l'Association internationale
pour la protection
des travailleurs

Mais cette Association, et les conventions diplomatiques qui en étaient indirectement l'oeuvre, était atteinte d'une triple faiblesse; sa procédure, sa constitution, l'absence de sanctions.

L'Association, en effet, était un organisme privé, c'était, dans une certaine mesure, un avantage en ce sens que, n'ayant point la responsabilité du pouvoir, elle pouvait en pareille matière se montrer audacieuse, hardie, et ne point craindre les répercussions immédiates provenant de la nécessité de discuter les problèmes devant les assemblées, où elles rencontreraient une résistance; Mais dans le même temps que ce caractère privé constituait une force, il était une faiblesse, en ce sens que l'Association devait emprunter la voie diplomatique pour faire adopter ses propositions en vue d'améliorer la condition des travailleurs. Il fallait des années d'efforts, et de lutte pour aboutir, à travers d'interminables conférences, à un projet de réglementation du travail. Et si l'on songe qu'à l'heure actuelle même, malgré l'existence d'un organisme officiel, un grand nombre de dispositions ne sont point ratifiées, même lorsqu'elles ont été adoptées à une forte majorité, on imagine aisément quels auraient été les progrès que la législation internationale si seul un

organisme privé avait été chargé d'en assurer le développement.

De plus, il fallait soumettre à des diplomates souvent peu avertis en ces matières et très prudents, sinon réfractaires, des projets de réglementation, qu'ils pouvaient à leur gré étudier ou ajourner, adopter ou rejeter.

D'autre part, il n'y avait jamais à ces conférences, à défaut de représentants mandatés, soit par les organisations ouvrières, soit par les organisations patronales, soit même par les gouvernements, des représentants qualifiés pour exposer le point de vue de leurs gouvernements et engager leur responsabilité. Les discussions étaient scientifiques, académiques, mais trop loin des réalisations. Or, si l'on veut accomplir des réformes ouvrières, sociales ou industrielles, il est nécessaire que l'organisation comporte toutes les forces en jeu, les gouvernements, les particuliers, les ouvriers et les patrons. L'Association groupait bien un grand nombre de bonnes volontés, de pionniers hardis, d'initiateurs audacieux mais elle ne s'appuyait point sur le concours des intéressés eux-mêmes, ouvriers, patrons et gouvernements, et une fois l'idée avait été lancée, sa mise en pratique exigeait une oeuvre de persuasion extrêmement lente.

Enfin, même conclues au prix de ces difficultés et de ces retards, ces conventions n'avaient guère que la portée de recommandations morales, dépourvues de sanctions, faute d'une notion suffisamment développée des engagements et des obligations internationales. La législation diplomatique avant la guerre, en effet, était dépourvue de toute sanction. Ce n'est point dire que la législation actuelle en comporte de bien rigoureuses, mais le principe tout au moins en a été inscrit, dans les traités et la législation ouvrière contemporaine forme ainsi un tout cohérent, dotée d'organismes spécialisés chargés d'édicter des mesures, ayant véritablement le caractère de dispositions juridiques, puisqu'elles sont assorties de sanction, en cas de violation.

Le Traité de Versailles allait, sur tous ces points, combler ces lacunes et pourvoir la législation internationale du travail de principes et de textes de procédure, ainsi que d'organes d'exécution.

L'élaboration

de la partie particulièrement propice à une entente de cette nature. XIII du traité. D'une part, il semblait impossible que, si les questions économiques devaient faire l'objet d'un traitement dans les conventions diplomatiques issues de la guerre, les questions ouvrières en fussent exclues.

la guerre, les questions ouvrières en fussent exclues

Le principe dominant à l'époque, en effet, était le suivant: Il ne peut y avoir de paix durable que celle fondée sur la paix sociale et la justice sociale. D'autre part, et quelle que soit l'attitude qu'adoptent aujourd'hui, à quelques 13 ans de la guerre, dont on a oublié les heures généreuses à l'égard de cette époque, les ouvriers et les employeurs, quelles que soient les critiques qu'ils formulent maintenant contre ces traités, il est hors de doute que la période des négociations de paix a été une époque où s'exprima unanimement un grand sentiment de justice entre classes, de générosité humaine et d'apaisement social, dont sortit précisément l'organisation internationale du travail, susceptible d'harmoniser les vues et les espoirs des organisations ouvrières, des groupements patronaux et des délégués des gouvernements.

Des ouvriers d'abord, conscients de leur force appelés pour la première fois à prendre part aux négociations du traité de paix et même à présider en la personne de M. Samuel Gompers, de l'Association américaine du travail, la commission préparatoire de la partie XIII du traité. Un ouvrier, un secrétaire ou un président syndical, chargé de négocier au nom de son gouvernement de pareils traités. M. Jouhaux, secrétaire général de la Confédération générale du Travail suppléant de M. Loucheur, à l'époque Ministre de l'Armement, puis de la Reconstitution industrielle, investi par le Gouvernement français de la mission de parler en son nom, c'était là une véritable conquête morale.

Les patrons, de leur côté, du moins certains d'entre eux, pensaient qu'un régime de travail réellement humain devait associer les salariés aux bénéfices, voire même à la gestion, pour garantir une production continue et abondante. La grande discussion, qui mit aux prises à la Chambre des Députés, à l'occasion de la discussion du régime des chemins de fer, les représentants du "patronat de droit divin", les représentants des patrons constitutionnalistes partisans d'une démocratisation de l'usine, démontrait que les idées interventionnistes avaient fait leur chemin même parmi les employeurs.

Quant aux Gouvernements, il leur apparaissait aussi indispensable de traiter ces questions de façon diplomatique et internationale. Pour eux, l'organisation du travail était, en fait, le moyen d'éviter un étatisme isolé, de réaliser la loi de huit heures, et surtout d'atténuer les heurts et de réaliser de vastes réformes sociales, que semblait nécessiter le rétablissement de l'équilibre européen.

L'atmosphère était donc favorable, l'opinion était prête à accueillir la revendication persévérante.

des ouvriers.

Comment se sont manifestés les revendications ouvrières pendant la guerre. Point de départ du mouvement. Il faut observer d'abord que le mouvement revendicatif, comme disent à l'heure actuelle les travailleurs, ne partit point d'Europe, mais qu'il prit naissance aux Etats-Unis. Ceci était compréhensible. A cette époque les travailleurs européens étaient tout occupés à la mobilisation, qui venait de les atteindre, et d'un autre côté, aucun des grands Etats européens, ne pouvait escompter, même dès ce moment, échapper à la grande tourmente. Seule, en effet, des grandes puissances, l'Italie ne s'était point jointe dès 1914 au mouvement, mais il était évident qu'elle ne pouvait espérer demeurer longtemps dans ce splendide isolement par conséquent aucune grande puissance n'était à l'abri de la guerre. Seule l'Amérique pouvait à ce moment encore se considérer comme une sorte d'observatrice. Seule elle pouvait mesurer les suites de la guerre, seule elle pouvait indiquer quels devaient être, à son avis, les revendications à présenter au moment de la négociation du traité de paix.

La résolution de la Fédération américaine du travail de septembre 1914. Et de fait, dès le mois de septembre 1914, la Fédération américaine du Travail (American Federation of Labour) adopta la résolution suivante qui mit en branle tout l'élan de la classe ouvrière; et jeta les bases d'une action continue. "le Congrès de la Fédération américaine du Travail, dit-elle, en vue du Congrès général de la Paix, qui se tiendra sans doute à l'issue de la guerre (cet euphémisme n'est point sans saveur), se déclare prêt et autorise le Conseil à réunir en un même lieu, dans le but de mettre au point les requêtes et les différends de chaque peuple tous les représentants du travail organisé de toutes les nations, afin de faire des propositions et de prendre les mesures nécessaires pour le rétablissement des relations fraternelles et la protection des travailleurs, posant ainsi les bases d'une paix durable". Il faut remarquer les termes de cette déclaration, on va les voir se reproduire, quelquefois sans changements soit dans les déclarations successives des partis ouvriers, soit même dans le Traité de Versailles, qui en sera comme le couronnement et la consécration.

Sa communication aux organisations syndicales. Cette résolution fut communiquée aux organisations syndicales du monde entier. En France, elle parvint aux destinataires aux mois de novembre et la Confédération Générale du Travail (C.G.T.) s'empres- sa de l'approuver entièrement.

Le programme de la Confédération générale du Travail en France. Au mois de février 1915, en effet, la commission administrative de la Confédération générale du Travail de France élaborait un programme, qui démon- trait l'intérêt qu'elle attachait à la question de l'organisation internationale du travail.

Elle s'exprimait en ces termes: "Considérant que la
 "classe ouvrière, qui a, sans marchander, payé son large
 "tribut à la défense du pays (ainsi affirme le fait
 "que la classe ouvrière a obéi sans discuter à l'ordre
 "de mobilisation et qu'elle entend bien voir ainsi
 "récompenser cet effort) a le droit de faire entendre
 "sa voix pour la défense de ses propres intérêts, lors
 "de la conclusion du traité de paix qui mettra fin à
 "la guerre européenne; que d'ailleurs ses intérêts sont
 "conformes à ceux des prolétaires de tous les pays; que
 "pour s'opposer à chacune des revendications de la
 "classe ouvrière, le patronat invoque la concurrence in-
 "ternationale; qu'il y a donc lieu de profiter du pro-
 "chain traité de paix pour faire disparaître cette con-
 "currence, en ce qui concerne les conditions du travail
 "que, par conséquent, il sera indispensable d'insérer
 "dans le traité des clauses économiques et ouvrières
 "assurant d'une façon internationale la protection
 "ouvrière, notamment en ce qui concerne la durée du
 "travail, horaire journalier, semaine anglaise; (c'est
 "la première fois que figure dans les revendications
 "ouvrières, la semaine anglaise, c'est-à-dire le repos,
 "non point seulement de 24 heures consécutives, mais le
 "repos de 36 heures consécutives) "durée du travail
 "dans les usines à feu continu, système des trois équi-
 "pes, qui permet de concilier l'abréviation de la
 "journée de travail à huit heures, en même temps que
 "la nécessité de pourvoir les usines à feu continu en
 "personnel nécessaire pour leur fonctionnement; protec-
 "tion spéciale des femmes et des enfants; assurances
 "sociales, accidents, maladies professionnelles; poisons
 "industriels; garanties syndicales, etc... décide:

- 1) de mettre immédiatement à son ordre
 "du jour ces clauses ouvrières"
- 2) d'ordonner immédiatement une active pro-
 "pagande pour la réalisation de ce projet.
- 3) de proposer l'inscription de cette ques-
 "tion à l'ordre du jour de la conférence syndicale in-
 "ternationale, qui devra se réunir conformément à la
 "proposition de l'American Federation of Labour".

En d'autres termes, tandis que les Gouver-
 nements, tout entiers attachés à l'oeuvre de la guerre
 et à sa poursuite victorieuse, écartent l'idée de la
 paix et sa préparation, comme si l'évocation de cette
 issue de la guerre pouvait diminuer l'ardeur au com-
 bat des soldats, tandis que les Gouvernements se consa-
 crent exclusivement à la poursuite de la guerre et ne
 préparent point la paix (on sait d'ailleurs les consé-
 quences que cette inpréparation a eue pour les peu-
 ples), au contraire les travailleurs, eux, pensent à
 la paix et pensent à ce qu'ils pourront en tirer

pour leurs intérêts propres. La propagande ouvrière s'intensifie, et pour ne pas être pris au dépourvu par "la déclaration de la paix", les travailleurs, dont la prévoyance active devait être récompensée, tiennent pendant la guerre de nombreuses conférences internationales, au cours desquelles ils examinent les questions à traiter lors de la conclusion de la paix et et les clauses ouvrières à insérer dans le traité qui mettra fin à la guerre.

Les conférences des syndiqués pendant la guerre.

Quatre de ces conférences réunirent les syndiqués des nations alliées contre les Empires centraux; une réunion fut tenue entre les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Bulgarie et des pays neutres. Toutes, qu'elles émanassent des syndiqués des nations alliées, ou qu'elles fussent le résultat d'une entente entre les syndiqués des pays neutres et des Empires centraux, toutes aboutirent à des résultats sensiblement analogues, comme va le démontrer maintenant l'examen des décisions, des résolutions qui y furent prises.

La conférence de Leeds en 1916.

La première conférence syndicale inter-alliée se tint en 1916, à Leeds, en Angleterre. Elle réunissait des représentants des syndicats français italiens, belges et anglais. Y figurèrent les personnalités les plus marquantes du monde ouvrier de ces pays. Par exemple, la Confédération générale du Travail française était représentée par son secrétaire général, M. Jouhaux; les Anglais étaient représentés par M. Appleton et par M. O'Grady, délégué par les Trade Unions britanniques; M. Cabrini représentait les syndicats italiens et M. Gespar les syndicats belges. Sans doute, tous les syndicats ne furent-ils pas représentés. En particulier, en Angleterre, où l'enthousiasme pour la guerre avait peu à peu grandi dans les classes ouvrières et où cet enthousiasme avait d'ailleurs été soigneusement entretenu pour obtenir des travailleurs un consentement à l'effort énorme et à la dérogation aux libertés et aux droits syndicaux que leur avait demandé le Gouvernement, en Angleterre, un grand nombre des syndiqués ne participaient point à cette conférence et n'en avaient point même admis le principe. Par exemple, sur les trois millions de syndiqués qui figuraient au Congrès des Trade Unions, 900.000 seulement étaient représentés à la conférence en question.

La charte du travail, rédigée par M. Jouhaux.

Néanmoins, bien que ne réunissant pas l'unanimité des syndicats, cette conférence eut une influence et un retentissement énormes. M. Jouhaux en particulier y joua un rôle considérable. Il présenta un programme complet, dont l'adoption allait marquer le

ralliement de l'opinion ouvrière à une action énergique et concertée en faveur de l'inscription dans le Traité de Versailles de garanties au profit de la classe ouvrière. M. Jouhaux avait été chargé du rapport général. Il l'élabora, en lui donnant un titre qui devait faire fortune, un titre qui, malgré son inexactitude, est encore aujourd'hui fréquemment employé. Ce fut, en effet, pour la première fois dans le programme de M. Jouhaux que l'on employa, pour désigner ces revendications ouvrières, le mot de "charte du travail". Charte du Travail, c'est le terme dont on devait qualifier par la suite la partie I3 du Traité de Versailles que d'aucuns aimèrent mieux appeler la "déclaration internationale des droits du travail et des travailleurs".

Contenu
du programme
présenté par
M. Jouhaux.

Si cette appellation est juridiquement défectueuse, car une "charte" est en réalité un droit octroyé par une personne, qualifiée à cet effet, le programme présenté par M. Jouhaux méritait ce nom, tout au moins par la modération et par le réalisme de son contenu. Le voici :

Reconnais-
sance du
droit syndi-
cal.

1) reconnaissance du droit syndical, principe de l'égalité des salaires pour les étrangers.

Recrutement
des travail-
leurs étran-
gers seule-
ment en cas
de nécessité.

2) autorisation du recrutement des travailleurs dans un pays étranger, en cas seulement de nécessité réellement constatée (on voit déjà apparaître cette notion de la protection du travail national contre l'appel à la main-d'œuvre étrangère. Déjà, en effet, dès le début de la guerre, la France, pour combler les vides creusés dans les rangs des travailleurs par la mobilisation et les pertes des premières batailles, avait dû ouvrir assez largement ses frontières, faire appel à des concours étrangers, demander notamment aux Espagnols de nous fournir de la main-d'œuvre, demander aux Italiens de signer des contrats pour la fourniture de main-d'œuvre, recourir à la main-d'œuvre exotique du Nord de l'Afrique ou à la main-d'œuvre chinoise. Ceci posait donc, dès cette époque, le problème des rapports entre la main-d'œuvre étrangère et la main-d'œuvre nationale. Dès ce moment, par conséquent, sentant que cette concurrence est susceptible de peser de tout son poids sur le marché du travail et de contribuer à abaisser les salaires, les travailleurs demandaient que le recours à la main-d'œuvre étrangère fût limité aux cas dans lesquels cette main-d'œuvre jouerait le rôle d'appoint à la main-d'œuvre nationale déficitaire.

Egalité des
étrangers et
des nationaux

3) assimilation des étrangers aux nationaux au point de vue des assurances sociales. Le point de vue économique est ici complété par le point de vue

aupoint de
vue des as-
surances
sociales

social, en ce qui concerne les assurances sociales pour une raison que l'on comprend aisément. Si en effet, on ne place pas les ouvriers étrangers et les ouvriers nationaux sur le même pied au regard de l'assurance sociale, ce sera une véritable prime, une incitation donnée aux patrons à employer des ouvriers étrangers de préférence aux ouvriers nationaux, parce que, de deux choses l'une: ou ce sont les patrons qui assumeront le paiement des cotisations pour les assurances sociales, ou bien ces assurances sociales seront garanties par des caisses publiques; mais dans l'un et l'autre cas, qu'il s'agisse d'une assurance directe ou qu'il s'agisse d'une assurance indirecte par voie de cotisation, le patron qui emploiera des travailleurs étrangers sera moins obéré que celui qui emploiera des travailleurs nationaux, et il y aura intérêt pour les patrons à employer des ouvriers étrangers de préférence aux ouvriers nationaux.

Fixation à 14
ans de l'âge
d'admission
des enfants
au travail.

4) fixation à 14 ans de l'âge d'admission des enfants au travail. (C'est une des revendications des travailleurs à l'heure actuelle; le Ministre du Travail a promis dernièrement qu'on examinerait ce recul de l'âge d'admission dans les industries; pour diminuer le chômage et parfaire l'éducation de l'enfant). Interdiction du travail de nuit dans les usines à feu continu pour les femmes. Repos hebdomadaire fixé à un jour et demi, en principe au dimanche et samedi après-midi (Cette revendication fut en 1919 l'occasion d'une grève presque générale dans la région parisienne, surtout dans les industries des étoffes et du vêtement. Journée de travail de 10 heures pour tous les travailleurs, cette durée étant réduite à 8 heures dans les mines et dans les usines à feu continu et dans les industries insalubres. A ce moment-là, la revendication est donc la journée de 10 heures, avec réduction progressive à huit heures, et réduction de la journée à huit heures dans certaines industries particulières, parce que 10 heures était alors la durée de travail légale en France; 10 heures correspondait d'ailleurs au besoin intense de production des industries de guerre.

Législation
sur l'hygiène
et la sécurité
des
travailleurs.

5) législation sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Ce programme était extrêmement modeste; il se bornait simplement à demander l'extension à d'autres pays d'une législation, qui était à peu près complètement réalisée chez nous.

Institution
d'une commis-
sion et d'un
office inter-

Mais le 6° point était incontestablement le plus important. Il visait l'institution d'une commission et d'un Office international du travail. Les rédacteurs de la partie XIII du Traité de Versailles se sont inspirés incontestablement très largement

national
du tra -
vail.

de cette revendication que voici:

6) il est constitué une commission internationale, chargée de surveiller l'exécution des clauses du traité relatives aux assurances sociales, aux migrations, à la durée du travail, à l'hygiène et à la sécurité du travail. Cette commission est chargée d'émettre un avis sur toutes les questions et les plaintes qui lui seront soumises; son avis est transmis à tous les intéressés; en dernier ressort, une question en litige est, sur la demande d'une des parties, soumise au tribunal international d'arbitrage. (Par conséquent dès ce moment toute une procédure est instituée, et l'on entrevoit même le cas où il y aura litige sur la portée de la revendication et l'on prévoit quelle est la juridiction qui sera chargée de traiter). Cette commission internationale est également chargée des pourparlers et préliminaires pour l'organisation des conférences ultérieures que les gouvernements des divers pays devront réunir pour l'amélioration et le développement de la législation internationale du travail"

En étudiant l'organisation internationale du travail moderne, on verra que tel est le but du Bureau international du Travail; lequel joue le rôle de préparateur, de stimulant, de documentateur, de régulateur de la législation internationale du travail, que parmi ses attributions essentielles figure celle qui consiste à alimenter les conférences périodiques de l'organisation internationale du travail.

"Il est créé un Office international du Travail, chargé de l'organisation des diverses enquêtes, études et statistiques, rapports nationaux, sur l'application des lois ouvrières, chargé de l'unification des méthodes de statistique, des travaux comparatifs sur les conventions internationales, de la préparation des enquêtes internationales, de l'étude de tout ce qui a trait au développement et à l'application de la législation du travail à la protection, à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs".

Ici encore apparaît le besoin de documentation et de précision, déjà exprimé à la Conférence de Berlin de 1890. Point de législation et d'enquêtes sérieuses sans une documentation abondante, législative et statistique, constituée d'après des méthodes magnifiques que seul un organisme spécialisé peut réaliser.

En 1917, invitation par l'Union syndicale suisse des représentants syndicaux de tous

L'année suivante, en 1917, l'Union syndicale suisse, bien placée géographiquement et politiquement, puisqu'elle se trouvait en quelque sorte à égale distance de tous les pays en guerre, l'Union syndicale suisse, s'inspirant des précédents du Gouvernement helvétique, invita à une conférence, qui devait se

tenir à Berne les représentants syndicaux des pays belligérants et des pays neutres. Cette initiative rencontra une vive résistance. Pour la comprendre, il faut se remémorer les circonstances tragiques de l'année 1917. On est alors en pleine bataille; on se rend compte que l'on approche du point décisif de la guerre mondiale. Les esprits ne sont pas mûrs pour une réunion de ce genre. Et si les représentants des Empires centraux font bon accueil à cette assemblée de tous les syndiqués, indépendamment de la nationalité à laquelle ils appartiennent, les syndiqués des pays alliés s'y montrèrent hostiles, ou tout au moins prétendirent se concerter avant d'y répondre. C'est pourquoi les représentants des syndicats des pays alliés se réunirent à Londres les 10 et 11 septembre 1917.

La Conférence
de Londres en
septembre
1917.

La conférence de Londres réunit une cinquantaine de délégués, français, américains (les Etats-Unis étaient en effet depuis la première conférence entrés dans la bataille), belges, canadiens, sud-africains, italiens et serbes. Mais l'accord ne se fit pas entre eux. Seuls les Français et les Serbes, qui étaient pourtant ceux qui jusqu'alors avaient le plus souffert de la guerre, admettaient l'idée d'une réunion à Berne. Les autres s'y refusaient ou se réservaient. La Conférence de Londres se borna donc à reproduire les vœux adoptés à la Conférence de Leeds l'année précédente.

La Conférence
de Berne d'oc-
tobre 1917

La conférence de Berne se tint tout de même. Elle s'ouvrit le 1er octobre 1917, mais elle comprenait seulement une soixantaine de délégués allemands, autrichiens, hongrois, bulgares, suisses, hollandais, danois, suédois et norvégiens. Les représentants de la Confédération générale du Travail française avaient demandé pour y participer, des passeports que le Gouvernement leur avait refusés. Sur le rapport du délégué allemand, Janson, la Conférence adopta à l'unanimité les propositions suivantes, très voisines de celles de Leeds. Malgré l'absence des représentants des nations alliées, l'accord était donc fait, sinon entre individus, tout au moins sur les idées, ce qui permettrait, par conséquent, à la classe ouvrière tout entière de présenter son front unique le jour où la nécessité d'une rédaction des clauses du traité de paix se ferait sentir.

Le programme
de la Confé-
rence de
Berne.

I°-Libre établissement; sauf quelques cas spéciaux (qui sont d'ailleurs limitativement énumérés dans le texte). Il est interdit de prohiber l'immigration. L'immigration doit donc être en principe libre;

2°-Droit de coalition:les ouvriers ont le droit de libre coalition et d'association dans tous les pays. (c'est la réplique de la liberté syndicale réclamée par les travailleurs alliés à Leeds);

3°-Assurances sociales;tous les Etats doivent organiser l'assurance contre la maladie,les accidents professionnels,l'invalidité,la vieillesse et le chômage. Les ouvriers immigrés bénéficieront des mêmes droits que les travailleurs nationaux(Le parallèle se poursuit;les questions sont étudiées dans le même ordre,les solutions sont de même nature)

4°-Temps de travail:la journée de travail de chaque ouvrier ne doit pas dépasser 10 heures. Les Etats contractants promulgueront toutes les dispositions légales suivant lesquelles la durée de la journée de travail sera réduite,à des périodes déterminées de façon qu'après un certain temps la journée légale de huit heures soit générale(Donc la journée de dix heures n'est qu'un palier,une étape.Par paliers et étapes successifs,on s'acheminera vers la réduction à huit heures de la journée de travail. D'ores et déjà,le temps de travail journalier est réduit à huit heures dans les mines,les usines à feu continu et les industries particulièrement insalubres. Le travail de nuit entre 8 heures et 6 heures du matin est interdit dans toutes les entreprises où il n'est pas rendu indispensable par le genre de travail,ou pour des raisons techniques;dans les entreprises où le travail de nuit est autorisé,il ne doit pas dépasser plus de 8 heures par équipe.

Repos hebdomadaire de 36 heures par semaine placé en principe entre le samedi et le lundi matin (proposition analogue à celle de la semaine anglaise, présentée l'année précédente à Leeds).

5°-Hygiène et protection contre les accidents;

6°-Industrie à domicile:la protection ouvrière doit s'étendre à l'industrie à domicile(point fort important laissé dans l'ombre par les travailleurs alliés,mais qui apparaissait indispensable aux travailleurs réunis à Berne. En effet,si le travail à domicile n'est point réglementé,on aboutit à un double résultat fâcheux:d'abord,sont laissés en dehors de la protection légale,les plus faibles,les plus vulnérables des travailleurs,c'est-à-dire très souvent les femmes,et en outre se trouve instituée, au sein même des Etats,une sous-concurrence ouvrière par ces travailleurs au rabais.On sait qu'en France les méfaits du travail à domicile ont été amoindris grâce à la loi de Juillet 1915,fixant un minimum de salaire pour les travailleuses à domicile,principe

étendu il y a quelque temps, aux travailleurs hommes de l'industrie du vêtement à domicile).

7°-Protection de l'enfance:interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans(l'âge d'admission est plus élevé que celui de 14 ans fixé par la conférence interalliés).Il est naturel que l'âge d'admission des enfants dans les usines ne soit pas uniforme dans tous les pays.Selon les latitudes,le développement intellectuel et physique des enfants est différent.Les adolescents de 15 à 18 ans peuvent travailler plus de 8 heures par jour;ils ne doivent être employés,ni pendant la nuit,ni le dimanche, ni dans les mines pour le travail du fond.

8°-Protection des ouvrières:les femmes ne pourront être employées dans les travaux insalubres, ni avant,ni après leur accouchement;pour un travail égal,elles auront droit au même salaire que les hommes(idée fort importante,que la guerre avait mise en lumière,parce qu'elle avait requis le concours des femmes dans les usines,et que très souvent les patrons,profitant de leur ignorance,de leur manque de connaissance des questions ouvrières et de leur défaut d'union et de syndicats,leur avaient imposé des salaires inférieurs à ceux des ouvriers).Pas plus de 8 heures par jour et de 44 heures par semaine pour les ouvrières.

9°-Droits et protection des gens de mer.

10°-Application des lois ouvrières. L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs devrait être reconnue dans le traité de paix comme l'organe d'application et de développement de la législation ouvrière internationale(Point fort important;cette association internationale,qui jusqu'alors n'avait été considérée que comme une organisation privée,devait ainsi,prendre de l'aveu même des travailleurs,le caractère d'une organisation officielle.Cette association joua d'ailleurs effectivement dans la préparation du traité de paix un rôle éminent Le Bureau international du Travail qui entretient l'Association sera chargé de centraliser tous les renseignements concernant les législations sociales; il préparera et dirigera des enquêtes dans ce domaine Cette préoccupation devait,par la suite,donner lieu à quelques frottements,entre les personnes beaucoup plus qu'entre les institutions.La Conférence se tenait à Berne,fort près par conséquent de Bâle,où siégeait et fonctionnait le bureau international du travail créé par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs,ces représentants de la dite association prenaient part à la conférence;ils souhaitaient donc très naturellement voir

charger son bureau international du travail de l'Association de l'application des mesures à insérer dans le traité qui devait mettre fin à la guerre. Il sera chargé de convoquer périodiquement des congrès internationaux pour développer la protection des travailleurs; enfin l'Union Syndicale internationale sera officiellement représentée à ce bureau.

Ce que l'on doit retenir de la confrontation des deux textes, celui de la Conférence de Leeds, confirmée à Londres, et celui de la Conférence de Berne, c'est que, sur le fond, le programme est identique, les revendications sont les mêmes; sur la forme le programme de la Conférence de Berne, contient plus de détail que le programme de la Conférence de Leeds. En effet, le programme de Berne a été rédigé en présence de fonctionnaires du bureau international du travail existant alors, lesquels avaient une connaissance du fonctionnement de ce bureau, et pouvaient par conséquent donner des précisions plus grandes que celles que de simples travailleurs, réunis à Leeds, ne possédaient pas.

La Conférence socialiste et ouvrière de Londres de février 1918.

Avec l'approche de la paix le mouvement syndicaliste s'accroît. Le contact s'établit entre les chefs syndicalistes et les pouvoirs publics. La 3ème Conférence socialiste et ouvrière de Londres, les 21 et 22 février 1918, nomme une commission, composée de MM. Albert Thomas, pour la France, Vandervelde, pour la Belgique, et Henderson, pour l'Angleterre, chargée de demander que dans chaque délégation nationale, qui prendra part à la négociation du traité de paix, figure un représentant du travail et du socialisme.

La Conférence socialiste de septembre 1918. Samuel Gompers.

Le 18 Septembre 1918, la 4ème et dernière conférence socialiste interalliée se réunit pour formuler un programme sur les problèmes de la paix. Un personnage, dont l'influence avait été grande dans la rédaction de la résolution de l'American Federation of Labour en 1914, mais qui jusqu'alors n'avait point mis le pied sur le continent européen y fait son apparition. C'est Samuel Gompers, président de la Fédération américaine du travail. Il était à cette époque l'homme de confiance du Président Wilson, qui le consultait volontiers sur les questions ouvrières et qui lui devait aussi une certaine reconnaissance pour le rôle que Gompers avait joué dans la mobilisation industrielle américaine. L'Amérique s'était trouvée aux prises avec des difficultés analogues à celles de l'Angleterre; il avait fallu mettre sur pied une armée immense, galvaniser l'ardeur de ses travailleurs et de la population. Gompers avait joué ce rôle et par conséquent il était juste que le Président Wilson lui en sût gré.

Samuel Gompers, prononça, lors de cette conférence de 1918, un discours qui faisait prévoir ce que serait la partie 13 du traité de Versailles. En voici l'essentiel: "Par la loi et la pratique, dit-il, le principe doit être reconnu que le travail d'un être humain n'est, ni une marchandise, ni un article de commerce. Dans le commerce et l'industrie, la durée du travail ne dépassera pas huit heures par jour." Voilà les deux principes, principe moral et principe matériel moral, le travail n'est point une marchandise; matériel la journée de travail ne doit pas dépasser huit heures; principes autour desquels vont se grouper toutes les dispositions du Traité de Versailles.

La proposition de résolution de Monsieur Justin Godart.

Les esprits étaient mûrs, les pouvoirs publics étaient convaincus. Dans la séance du 24 octobre 1918, sur le rapport de M. Justin Godart, au nom de la commission du travail, la Chambre des Députés française adopta une proposition de résolution ainsi conçue: "La Chambre donne mandat à sa commission du travail de déposer à bref délai un rapport sur la législation internationale du travail, dont les principes pourront être insérés dans le traité de paix"

Le meeting ouvrier de Paris (24 novembre 1918)

Puis, à quelques jours de là, l'armistice est signé. Chacun pense à organiser la paix. Le 24 novembre 1918 un grand meeting ouvrier se tient à Paris. M. Jouhaux y prend la parole et il reprend les idées de Samuel Gompers.

Clémenceau reçoit une délégation de la Confédération générale du Travail (23 décembre 1918).

Le 23 décembre 1918 un événement plus important encore devait se produire. M. Clémenceau, alors président du Conseil, reçut officiellement une délégation de la Confédération Générale du Travail et du groupe socialiste. Cette délégation demanda au Président du Conseil de faire participer les délégués de la classe ouvrière à la Conférence de la Paix et d'autoriser pendant ces pourparlers la tenue d'une conférence internationale ouvrière et syndicale. Monsieur Clémenceau accueillit avec beaucoup de sympathie cette demande et il y accéda volontiers. On le lui a fortement reproché. Il faut, pour comprendre la facilité avec laquelle il adhéra à cette demande, se rappeler d'abord les origines politiques du Président du Conseil d'alors, qui avait pendant longtemps appartenu aux radicaux de son époque, c'est-à-dire le parti le plus avancé de gauche. Il faut se rappeler aussi les circonstances dans lesquelles cette rencontre avait lieu. On était au lendemain de l'armistice et M. Clémenceau aussi tenait à marquer sa reconnaissance pour la classe ouvrière qui, non seulement avait fait son devoir militaire, mais qui avait contribué par son ardeur au travail à alimenter les armées en armes et en munitions. Les gouvernements étrangers adoptaient

la même attitude. Le président Wilson s'appuyait sur la Fédération américaine du Travail, et en particulier sur son président M. Samuel Gompers. D'un autre côté, le Gouvernement anglais comptait dans son sein M. Barus, l'un des représentants les plus qualifiés du parti et des tendances travaillistes.

La participation ouvrière aux préliminaires de paix.

Les Gouvernements se rallièrent donc à l'idée de la participation ouvrière aux préliminaires de paix. Et le 23 janvier 1919, le Conseil des Dix décidait d'inscrire comme première question figurant à l'ordre du jour de la Conférence des préliminaires de paix, les clauses ouvrières à insérer dans le traité de paix. C'était un singulier renversement des rôles. Jusqu'alors, même si dans l'esprit de certains utopistes, les clauses ouvrières avaient leur place dans les traités de paix, nul n'aurait osé revendiquer pour elles la première place, et de fait c'est cependant ce qui se produisit. Peut-être, du reste, faut-il y voir à la fois un hommage rendu à l'importance de ces clauses, et aussi le fait que c'était celles sur lesquelles l'accord était le plus facile à faire. L'année 1919 fut fertile en discussions, dont nous avons même encore à l'heure actuelle les échos. Les questions épineuses étaient constamment remises au lendemain, mais l'on essayait de donner l'impression d'un accord quasi-unanime en traitant le plus possible les questions les moins litigieuses et les moins discutées. Parmi celles-ci les questions ouvrières faisaient figure de questions de tout repos.

Création d'une commission de législation internationale du tra-

Aussi, dès le surlendemain, c'est-à-dire le 25 janvier 1919, dans sa première séance, la Conférence de la Paix décida la création d'une commission de législation internationale du travail", pour faire une enquête sur les conditions de l'emploi des travailleurs, envisagées au point de vue international, et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets touchant les conditions de l'emploi des travailleurs et pour proposer la formation d'une institution permanente destinée à poursuivre les dites enquêtes et à les examiner en coopération avec la Société des Nations et sous sa direction".

Composition de cette commission.

Cette commission, composée de 15 membres, fut définitivement constituée le 31 janvier 1919. Outre les personnalités officielles qui y participaient, en raison des fonctions qu'elles occupaient dans les administrations de leurs pays respectifs, elle comprenait des représentants qualifiés du syndicalisme ouvrier, en la personne de secrétaires des syndicats, ou de parlementaires, membres des partis travaillistes ou socialistes. La revendication présentée à Londres

Les repré-
sentants
de la Fran-
ce.

se trouvait ainsi satisfaite; non seulement le syndica-
lisme, mais le socialisme comme tel, était représenté à
la Conférence de la Paix.

Ce qui le prouve, c'est la composition même
de cette commission, qui n'est point tout à fait
indifférente et que voici: la France était représentée
par M. Colliard, ministre du Travail et de la Prévo-
yance sociale, lequel était suppléé par M. Arthur Fon-
taines, directeur du Travail, véritable artisan de tou-
te la législation ouvrière de la France, depuis l'année
1890 environ. L'autre membre représentant la France é-
tait M. Loucheur, ministre de la reconstitution indus-
trielle, lequel était suppléé par M. Jouhaux, secré-
taire de la C.G.T.

de l'Empire
britannique.

L'Empire britannique avait comme repré-
sentant M. Barnes, ministre, membre du Cabinet de guerre
anglais, et qui appartenait au parti travailliste, for-
me du socialisme britannique d'alors; il avait comme
suppléant, et le parallélisme est étroit avec la re-
présentation française, M. Butler, directeur au Ministère
du Travail, actuellement sous-directeur au Bureau
international du Travail, où il est adjoint à M. Albert
Thomas; puis Sir Malcolm Delevingne, sous-secrétaire
d'Etat adjoint au Ministère de l'Intérieur britanni-
que (Home Office).

de la Bel-
gique.

La Belgique avait comme représentant
M. Vandervelde, qui devait de participer à cette com-
mission à sa double qualité de Ministre d'Etat (il é-
tait, en effet, à ce moment ministre de la justice) du
Gouvernement belge, et aussi au fait qu'il était le
représentant le plus influent du parti socialiste bel-
ge. Comme suppléant M. Vandervelde avait M. Lafontaine,
sénateur. A côté de lui, M. Mahain, professeur à l'Univer-
sité de Liège, secrétaire de la section belge de l'As-
sociation internationale pour la protection légale
des travailleurs, recevait par cette désignation la
légitime récompense du zèle qu'il avait témoigné en
faveur de la cause ouvrière, et dont on a déjà indiqué
quelques-unes des manifestations.

des Etats-Unis

Les Etats-Unis étaient représentés par M.
Hurtley, président de la Commission des transports ma-
ritimes, avec comme suppléant M. Robinson et M. Shotwell
Professeur à l'Université de Columbia, et surtout
M. Samuel Gompers, président de la Fédération améri-
caine du Travail, qui devait ajouter à ce titre celui de
président de la Commission elle-même, représentants
désignés uniquement en raison de leurs fonctions.

de l'Italie.

L'Italie avait comme représentant le Baron
Mayor des Planches, commissaire général de l'émigra-
tion, et M. Cabrini, député socialiste, lequel était sup-
pléé en cas d'absence par M. Coletti, inspecteur d'émigra-

gration à l'Ambassade de Paris. C'était la preuve de l'importance que l'Italie attache aux problèmes d'émigration et à la protection de ses ressortissants au dehors.

des autres
pays alliés. La République tchécoslovaque avait désigné pour la représenter M. Benès, ministre des Affaires étrangères. Quant à la Pologne, elle eut, après la désignation d'un représentant qui ne siégea, pour ainsi dire pas, M. Patek, conseiller à la Cour de Cassation et M. Sokal, suppléant, directeur général du travail, qui devait représenter la Pologne au Bureau international du Travail et à la Conférence du Travail.

Deux délégués représentaient Cuba et le Japon.

Le travail
de la
commission
de législa-
tion interna-
tionale du
travail.
L'avant-
projet fran-
çais.
La Commission siégea du 1er février au 24 mars. Elle tint 35 séances. Lors de sa première réunion elle se trouva en présence de deux projets, l'avant-projet français et l'avant-projet anglais. L'avant-projet français était plutôt sommaire. Il avait été élaboré, conformément à l'invitation qu'elle avait reçue de la Chambre dans la séance plus haut par la Commission du Travail de la Chambre. D'après cet avant-projet français, toutes les nations signataires du traité de paix devaient adhérer aux conventions de Berne de 1906 et promulguer les réformes proposées en 1913. En outre une commission mixte paritaire, ouvrière et patronale, devait réaliser pratiquement un certain nombre de réformes; parmi lesquelles la limitation à 14 ans de l'âge d'entrée dans l'industrie, la fixation à huit heures de la longueur de la journée de travail. Ce texte avait été adopté par la Section française de l'Association pour la protection légale des travailleurs, et il fut accepté par le Gouvernement français, qui le soumit d'abord à la Commission des traités internationaux, puis à la Commission de législation internationale du travail de la Conférence de la paix.

Le projet du
gouvernement
britannique. Mais celle-ci ne le prit même pas en considération. Dans l'intervalle, en effet, un événement important s'était produit. Le Gouvernement britannique avait soumis un projet beaucoup plus complet, beaucoup mieux étudié, adopté par les Trade Unions, et présenté par le gouvernement anglais à la Commission de la Conférence de la Paix le 4 février 1919.

La Conférence de la Paix, le 4 février 1919, décida d'en faire la base de sa discussion. Les délégués français n'insistèrent même pas pour qu'on prit en considération le texte français. Ils se rendaient compte, en effet, que le Gouvernement anglais avait fait un effort de présentation très supérieur au nôtre, en comparant le texte primitif à la partie XIII du Traité de Versailles on constate qu'il est entré presque sans changement dans cette partie 13.

Sous la présidence de M. Samuel Gompers, prési-

Les discussions au cours des travaux de la Conférence de législation internationale du travail.

La question de la représentation des intérêts en présence.

Les pouvoirs de l'organisme à créer.

Le programme de réalisation immédiate.

Les conclusions de la commission

de la Fédération américaine du Travail, la Commission de législation internationale du Travail poursuivait ses travaux pendant deux mois. Ces travaux furent marqués par de vives discussions, par de sévères controverses, sur les trois points principaux suivants, que nous retrouverons d'ailleurs encore par la suite

1) comment fallait-il faire représenter les intérêts en présence? Fallait-il, conformément à une tradition ancienne et juste là respectée, confier le soin de représenter les intérêts de chaque pays à une commission unique, qui aurait qualité pour établir dans son sein l'unité nécessaire, en vue de présenter une doctrine unique? Ou bien, au contraire, convenait-il, s'agissant de questions sociales et non plus de questions nationales, de faire représenter les classes comme telles, c'est-à-dire d'admettre la représentation de trois groupes: groupe national ou gouvernemental, groupe patronal et groupe ouvrier? Fallait-il, si l'on admettait cette représentation tripartite, reconnaître à chacun des groupes l'égalité parfaite avec les autres groupes: ou, au contraire, convenait-il, pour assurer malgré tout la prédominance gouvernementale et la représentation des intérêts généraux, de donner aux représentants gouvernementaux une primauté, et sous quelle forme la leur donner?

2) la deuxième question visait les pouvoirs de l'organisme à créer. Ses pouvoirs devaient-ils être des pouvoirs de consultation ou des pouvoirs de décision? Les conclusions apportées aux discussions de - vaient-elles constituer de simples projets, de simples propositions, de simples recommandations, présentées à l'adhésion ou à la ratification des partis, ou au contraire, étaient-ce des décisions souveraines, des décisions supra-souveraines, qui s'imposaient à l'exécution des Etats eux-mêmes.

3) enfin, quel était le programme de réalisation immédiate, ayant pour objet de matérialiser les principes directeurs sur lesquels l'accord s'était fait dès l'origine?

Tels furent les points autour desquels les discussions furent le plus serrées. Mais enfin, au bout de 35 séances, l'accord se réalisa. Le 11 avril 1919 le rapporteur M. Barnes, ministre d'Etat anglais, présenta à la Conférence des préliminaires de paix les conclusions de la Commission de législation internationale du travail, en deux parties.

La première partie consistait en un projet de convention instituant un organisme permanent, la commission composée de deux rouages principaux, dont le mécanisme

de législa- nous apparaîtra plus tard plus en détail. Ces deux
 tion in - rouages étaient, d'abord, une Conférence internationale
 ternationa- du travail, sorte de parlement, ou d'assemblée générale
 le du travail. internationale, à sessions intermittentes et périodi-
 ques; ensuite un Bureau international du travail, lui-
 même placé sous la direction d'un Conseil d'adminis-
tration, qui était un organe permanent d'impulsion, de
 préparation, de direction, de documentation et d'exécu-
 tion.

Quant à la deuxième partie du rapport de Monsieur Barnes, elle contenait un commentaire du projet de convention. Le projet de convention lui-même reçut une approbation immédiate, sous réserve de quelques amendements de détail, que la Commission jugea nécessaire d'y apporter, pour adapter les conclusions et la convention au Pacte de la Société des Nations.

A la vérité, l'Organisation internationale du travail était en quelque sorte partie intégrante, ou organe parallèle de la Société des Nations. Il était donc légitime qu'il existât entre les deux une certaine relation, et qu'en tous cas le fonctionnement de l'une ne fut pas contraire aux principes directeurs de l'autre. Comme, pendant le temps où la Commission de législation internationale du travail avait fonctionné, s'était élaboré, avec plus de détails qu'à l'origine, le plan d'organisation de la Société des Nations, il était bon de mettre en harmonie les deux projets, et c'est pourquoi quelques retouches de détail furent jugées nécessaires.

En outre, des dispositions furent prises pour que, dès l'automne de l'année 1919, la première session de la Conférence internationale du travail put se tenir à Washington, on jugeait, en effet, utile de rendre hommage à l'initiative du Président Wilson et du Président de l'American Federation of Labour: M. Compers, en tenant la conférence à Washington. On ne songeait point à cette époque que le Gouvernement des Etats-Unis ne ratifierait point le Traité de Versailles, qu'il se refuserait à y apposer sa signature. On considérait même alors que la seule présence du président Wilson suffisait à conférer à ce traité et à toutes ses parties (en particulier à la partie XIII un caractère particulier d'autorité.

La conféren-
 ce des pré-
 liminaires
 de la paix a-
 adopte le rap-
 port de la
 commission
 de législation

Le 28 Avril 1919, la Conférence des prélimi- naires de la Paix se réunissait de nouveau et adop-
 tait, cette fois, avec quelques modifications de pure
 forme, la deuxième partie du rapport de la Commission
 de législation internationale du travail, c'est-à-dire
 le commentaire dont celle-ci l'avait accompagné et
 qui dans son esprit devait en éclairer la portée. Ces

internationale du travail

déclarations, disait en effet le rapport introductif, sur la nécessité desquelles la délégation s'était mise d'accord dès la première séance, devaient, dans l'esprit de la Commission, trouver place dans le traité de paix, car ce traité, non seulement, était appelé à clore la période qui s'était terminée par la guerre mondiale, mais à marquer le début d'une ère sociale meilleure et l'aurore d'une civilisation.

L'ensemble des propositions de la commission est inséré dans les divers traités de paix.

L'ensemble de ces propositions de la Commission, la première et la deuxième partie de ses conclusions, se trouvaient donc ainsi adoptées. Et ce fut, pour ainsi dire, sans aucune modification qu'elles furent insérées dans le Traité de Versailles, dont elles forment les sections I et 2 de la partie XIII, c'est-à-dire les articles 387 à 427, et qu'elles fussent reproduites dans les autres traités conclus au cours des années 1919 et 1920, notamment dans le Traité de St-Germain, avec l'Autriche, le 17 septembre 1919, où la partie XIII forme les articles 332 à 372; dans le traité de Neuilly, du 27 novembre 1919, signé avec la Bulgarie, où la partie relative au travail figure sous les numéros 249 à 289; dans le traité de Trianon enfin, conclu avec la Hongrie, signé le 4 juin 1920, et où la partie XIII représente les articles 315 à 355.

Ces textes ne sont d'ailleurs pas les seuls où il soit question de l'organisation internationale du travail. Citons une fois pour toutes, et pour ne point y revenir, deux autres articles du Traité de Versailles où il est fait mention des obligations internationales en matière de travail.

Autres articles du traité de paix où il n'est fait mention des obligations internationales en matière de travail.

1)-l'article 23 qui porte: "Sous la réserve et en conformité des dispositions internationales actuellement existantes, ou qui seront ultérieurement conclues les membres de la Société des Nations 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 auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires".

2)-le deuxième article où il est question du rôle susceptible d'être joué par ces organismes, dont on envisage la création, est contenu dans les clauses économiques, c'est-à-dire dans la partie IO du Traité, où l'article 312 de la section 8 prévoit la participation du Bureau international du Travail aux travaux de la Commission de 5 membres, prévue à cet article et chargée de procéder au règlement des questions d'assurances sociales, par exemple le transfert de fonds pour les territoires cédés par l'Allemagne à

à d'autres Etats conformément aux stipulations du traité.

On se rappelle, en effet, que certaines parties du territoire allemand ont été démembrées. Or sur ces territoires résidaient des ouvriers qui jusqu' - alors bénéficiaient de l'assurance sociale, conformément aux lois allemandes. Fallait-il que ces anciens bénéficiaires de l'assurance fussent privés, du fait du démembrement, du bénéfice de cette institution? Fallait-il qu'ils continuassent à en profiter, mais en pareil cas il était indispensable que l'Allemagne rétrocédât aux Etats les fonds nécessaires pour le service de ces assurances sociales. Il y avait là toute une série de discussions, de débats, susceptibles de s'ins - tituer. Le Bureau international du travail fit par - tie de la commission de 5 membres, destinée à assurer pacifiquement le règlement de ces questions. Cet arti - cle se trouve reproduit, en ce qui concerne l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie, dans les articles 312 du Traité de St. Germain, 203 du traité de Neuilly, et 258 du Traité de Trianon.

Déclarations
qui forment
le préambule
et les con-
clusions de
la partie
XIII du trai-
té de Ver-
sailles.

Le statut proprement dit de l'organisation internationale du travail, c'est-à-dire les 40 arti - cles de cette partie XIII. Ils correspondent à la pre - mière partie du rapport de la Commission. Mais ces ar - ticles ne constituent pas à eux seuls toute la par - tie XIII. Ils en sont pour ainsi dire le corps. Quant à l'esprit, quant à l'âme qui les anime, ils se trouvent en réalité contenus dans deux séries de déclarations, véritable couronnement et consécration du mouvement d'idées, dont on a précédemment retracé l'évolution. Il convient d'attirer d'une façon toute particuliè - re l'attention sur ces déclarations, car elles sont conçues dans un langage assez peu usité, dans des tex - tes diplomatiques. Elles constituent à la fois une critique extrêmement vive de certaines institutions de l'ordre social existant, et un ensemble d'aspira - tions idéales et de programmes de revendications pra - tiques de la classe ouvrière et de ses défenseurs. Ces déclarations préliminaires et finales encadrent la partie XIII du traité de Versailles, dont elles forment le préambule et les conclusions, et comme tel - les, elles méritent que l'on s'arrête à leur examen. Rien ne montrera mieux, en effet, l'idéalisme qui ré - gnait alors dans le monde au sortir de la grande tour - mente qui l'avait secoué pendant plus de quatre ans

Le préambule
de la par-
tie XIII du
traité de

Aussi bien, conformément à une idée déjà rencontrée chez Daniel Le Grand, la paix, suprême as - piration des peuples à l'issue d'une des guerres les plus cruelles et les plus meurtrières qu'ils aient

Versailles.

connues, la paix ne doit pas se borner seulement, déclarer le Traité de Versailles, à la politique, à la paix internationale. De même que la paix internationale est inséparable de l'idée de droit et de l'idée de justice, de même la paix interne, la paix sociale est inséparable de l'idée de la justice sociale. Paix universelle et justice sociale sont donc indissolublement unies, dans l'esprit des rédacteurs de la partie XIII du Traité de Versailles, et c'est ce que tient à affirmer avec solennité le début du préambule dont voici la teneur:

Paix universelle et justice sociale sont indissolublement unies

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

"Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant, pour un grand nombre de personnes, l'injustice, la misère et les privations (il est rare de trouver dans des textes diplomatiques d'une pareille envergure une telle condamnation de certaines injustices sociales!), ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions, par exemple en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

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

"Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité, aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, ont convenu ce qui suit: (et ici commence la partie XIII du Traité de Versailles proprement dite, c'est-à-dire le chapitre I, visant l'organisation, dont les articles 387 et 388 sont ainsi libellés:)

La partie XIII "Il est fondé une organisation permanente chargée (art. 387 et de veiller à la réalisation du programme exposé dans 388) du Traité le préambule. Les membres originaires de la Société de Versailles. des Nations seront membres originaires de ladite

organisation".(art.387)

"Article 388:L'organisation permanente comprendra: 1)une Conférence générale des représentants des membres;2)un bureau international du travail,sous la direction d'un conseil d'Administration".

Ainsi donc,le préambule de la partie XIII du Traité se déroule dans un véritable syllogisme, avec une majeure,une mineure et une mineure et une conclusion. La majeure,c'est l'aspiration du monde à la paix et à la justice. La mineure,c'est la constatation du mal dont souffre l'humanité,avec des exemples des maux les plus urgents à guérir ou à extirper. Déjà cette constatation à elle seule est un fait d'une importance capital;proclamer que l'ordre social n'est point parfait,le reconnaître solennellement dans le document diplomatique le plus important peut-être de toute l'histoire,et en tout cas le plus vaste par le nombre de signataires qu'il a recueillis, c'est déjà une victoire. C'est l'engagement moral de ne point perpétuer un pareil état de choses sans failir à la règle morale de l'humanité. Dresser l'inventaire,simplement énonciatif,simple énumération non limitative,de ce que l'on peut appeler les tares sociales dont il faut débarrasser le monde civilisé, c'est aller plus loin encore.C'est,à côté d'un engagement moral et vague,contracter un engagement juridique et précis de travailler à la suppression de ces tares. Décider enfin que seule une action internationale conjuguée pourra y mettre fin,c'est lever l'objection classique articulée contre la réalisation particulière et nationale de ce projet.

L'inégalité de la législation sociale n'est pas nécessairement une cause d'infériorité.

Certes,nous avons déjà eu l'occasion,à propos notamment de l'examen des thèses de Daniel Le Grand,d'examiner et de faire raison de la valeur de cet argument dirigé contre la réalisation unilatérale,particulière et nationale du progrès social. Daniel Le Grand l'avait déjà réfuté par avance. Il n'est nullement établi,en effet,que le problème social,même uni-latéral,mette le pays qui le réalise en état d'infériorité dans la concurrence internationale. Peut-être même serait-il mieux placé dans cette concurrence internationale;et l'on sait quel parti ont tiré les partisans d'une amélioration du sort des travailleurs de l'exemple de l'Amérique.Ils ne manquent pas de le citer et de dire que,si l'Amérique réalise de tels progrès,si l'Amérique peut,dans le monde entier,concurrencer victorieusement les autres nations,ce n'est pas du tout parce que sa population est mal traitée;c'est parce que sa population est bien traitée,parce que ses ouvriers

reçoivent de hauts salaires et qu'il en résulte un certain stimulant pour le travail; ils affirment qu'il en résulte une telle capacité d'absorption du marché national, que les progrès sont possibles, que la standardisation, la rationalisation, l'organisation méthodique du travail y sont réalisables. Par conséquent l'Amérique retrouve ainsi dans ce progrès technique, et dans cette supériorité économique, les frais qu'elle dépense pour entretenir sa main-d'oeuvre.

L'exemple même de l'Angleterre au XIX^e siècle, prouve que le succès commercial tient à autre chose qu'à l'inégalité de la législation sociale. L'Angleterre, en effet a été la première à prendre l'initiative en matière de progrès dans la législation sociale, ce qui ne l'a pas empêché, pendant tout le XIX^e siècle, de tenir le premier rang dans la concurrence internationale.

Raisons qui militent en faveur de la réalisation simultanée des progrès sociaux.

Toutefois, ceci dit, il est juste de reconnaître aussi qu'un certain nombre de raisons justifient de la réalisation simultanée des progrès sociaux, si l'on veut en tenir tous les avantages d'une universalisation. De ces motifs, les uns reposent sur de simples préjugés, dont il faut cependant tenir compte, les autres reposent sur des raisons plus sérieuses et plus durables.

D'abord, en matière politique et en matière sociale, les préjugés sont des facteurs avec lesquels il faut savoir compter. Par conséquent, même si cette objection est infondée, en fait il suffit qu'elle soit répandue, et qu'on la croit vraie pour qu'elle fasse obstacle au progrès social. Le seul moyen de travailler efficacement à ce dernier, est donc d'écarter cette objection.

En second lieu, en matière sociale et politique, il est extrêmement difficile de discerner, dans la complexité des événements jouant un rôle dans la concurrence internationale la part qui revient à chacun d'eux, et il se peut que le fait, pour certains pays, de résister victorieusement à la concurrence internationale, malgré une législation sociale avantageuse pour les travailleurs, soit due à sa supériorité sur d'autres terrains que sa législation sociale ne suffise point à neutraliser. Or, cette supériorité elle-même, quand elle existe, n'est point éternelle; et le jour où elle disparaît, la générosité excessive, au moins relativement, de la législation sociale peut constituer un certain désavantage pour la nation qui l'a adoptée dans la concurrence internationale. Ceci est d'autant plus vrai que les autres conditions de la concurrence internationale s'égalisent

La générosité de la législation sociale peut constituer un certain désavantage pour la nation qui s'y livre.

Telle supériorité, qui était due dans un pays à un machinisme fort avancé, à une organisation du travail perfectionnée, à une rationalisation généralisée, toutes ces raisons peuvent disparaître. L'organisation du travail fait école, les ouvriers se perfectionnent, et par conséquent il arrivera que la supériorité momentanée de ce pays s'atténuera, ce qui l'amènera à examiner avec d'autres yeux le problème de la concurrence internationale. C'est ainsi, par exemple, que l'Angleterre commence à se demander si elle n'en est pas arrivée à ce stade. Elle n'est pas loin, elle aussi, d'attribuer à son assurance-chômage et au taux élevé de ses salaires, ses difficultés dans le commerce universel. Quand on étudie les conditions propres à telle ou telle branche de l'industrie anglaise particulièrement menacée par la concurrence internationale, et les raisons pour lesquelles l'industrie textile du Lancashire anglaise est dans un marasme qui amène les industriels à envisager la diminution des salaires, on se rend compte qu'au premier rang de ces causes d'infériorité de l'Angleterre se trouvent les salaires excessifs, lesquels sont aussi fonction de toute l'armature sociale britannique.

C'est le cas aussi de la France. Pour elle la difficulté qu'éprouve sa marine marchande à soutenir la rivalité des marines étrangères est motivée par l'application qu'elle fait de la loi de huit heures, ce qui l'oblige à entretenir des équipages plus nombreux et plus coûteux que ses rivaux étrangers. Notre marine en effet a été la première à adopter la règle des huit heures, c'est-à-dire à ne point admettre que les équipes de marins fissent plus de huit heures de travail consécutives et à considérer que toutes les heures en dehors de celles-ci devaient être considérées comme des heures supplémentaires et payées comme telles. Comme cette règle que nous croyions devoir être très vite généralisée ne l'a pas été, il en résulte pour notre marine, handicapée aussi par d'autres causes d'infériorité, une nouvelle cause d'infériorité, d'où augmentation du frêt et éloignement de transporteurs, qui par ailleurs, auraient peut-être fait appel à notre concours.

De plus, s'il est exact que peu importe les conditions sociales de la production, si elles sont compensées par une supériorité économique et technique, ceci n'est exact qu'à la condition que la différence des premières ne soit pas telle qu'elle neutralise complètement la différence des secondes. Par exemple l'industrie cotonnière du Japon et de l'Inde, dont la main-d'œuvre est mal rétribuée et peu

habile parvient cependant à l'heure actuelle à combattre l'industrie européenne, et en particulier anglaise, dont les travailleurs sont largement rétribués, et plus habiles mais dont le prix total de revient est plus élevé. Ainsi apparaît parfois la nécessité de faire machine arrière, ou de ralentir le rythme du progrès de crainte de placer l'industrie nationale dans un état de concurrence impossible vis à vis d'autres pays plus arriérés au point de vue technique, mais qui compensent cette infériorité technique par les conditions de rémunération et de traitement de la main-d'oeuvre, très inférieures à celles des travailleurs européens.

Enfin, en troisième lieu, la vie économique ne se déroule pas uniformément. Les conditions de concurrence ne sont pas immuables. En dehors de celles qui tiennent aux transformations dans l'outillage, dans l'équipement, dans l'organisation économique, technique, financière, sociale des différents pays, il en est aussi qui tiennent aux circonstances économiques du moment. Et si, en période de prospérité, on redoute moins la concurrence internationale, puisque l'étendue du débouché, l'importance des besoins à satisfaire, permettent à chacun de produire et d'exporter jusqu'à la limite maxima de sa capacité industrielle, en revanche, en temps de crise, chacun se replie sur soi-même, chacun fait l'inventaire de ses conditions de production et n'hésite pas à imputer à son armature sociale son infériorité, qui elle existe et s'il la constate.

Par exemple, avant 1928, la loi des assurances sociales était accueillie avec indifférence sinon avec faveur, par le monde industriel. Les employeurs ne faisaient point d'objections à son adoption. Par contre, aussitôt que cette loi a été mise en vigueur, une vive opposition s'est manifestée contre elle, d'abord parce que les conditions mêmes de sa mise en vigueur en ont montré tout le formalisme et toutes les difficultés, mais aussi parce qu'à partir de 1928 la route a tourné et la prospérité économique a fait place à la dépression. Si bien que la charge des assurances sociales, que les employeurs comptaient bien, comme ils l'avaient fait, pour tous les impôts jusqu'alors, rejeter sur le consommateur, ils ont compris qu'ils devraient la conserver pour eux-mêmes; en tout ou partie, et par conséquent leur neutralité bienveillante s'est transformée en hostilité manifeste.

Nécessité
de réaliser
simultané-
ment dans
tous les
pays concu-
rents les
progrès
désirables.

Nécessité
de la créa-
tion d'un
organisme
internatio-
nal.

Le préambule
de la par-
tie XIII
du Traité
laissait
irrésolue
la question
de réali-
sation du
programme
qu'elle con-
tenait.

De ces considérations il résulte que, pour calmer ces appréhensions, les unes légitimes, les autres infondées, il était indispensable de réaliser les progrès désirables simultanément dans tous les pays concurrents, et pour cela la double condition à respecter consiste à prendre l'engagement d'accorder aux travailleurs un certain minimum de garanties et de conditions du travail, et en même temps d'assurer le respect de cet engagement par une organisation efficace.

Aussi bien, la conclusion du syllogisme, dont nous venons ainsi d'examiner les prémices, était la nécessité de la création d'un organisme international en deux rouages :

- 1) Une conférence internationale du travail périodique
- 2) Un bureau international du travail permanent. La revendication ouvrière, dont la première expression se trouvait dans la proposition socialiste, présentée à la chambre des Députés française en 1885, se trouvait ainsi réalisée.

Mais ceci ne suffisait pas. A court sûr, le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles était une magnifique introduction philosophique à la législation internationale du travail. Elle contenait une critique admirable de certains des défauts de l'organisation sociale existante. Implicitement, elle concluait à leur suppression car on ne dénonce point de maux sans exprimer implicitement le souhait de les voir disparaître. Elle dictait une sorte de programme idéal aux gouvernements. Ceux-ci, en adhérant à la partie XIII du Traité de Versailles s'engageaient moralement à la réaliser. Mais là se bornait leur engagement. Quand le tiendraient-ils ? Sous quelle forme ce progrès se réaliserait-il ? Jusqu'où irait-il ? C'étaient là des questions que ce préambule laissait irrésolues. Et le monde ouvrier ne pouvait s'accommoder de déclarations de principe, aussi vagues, aussi imprécises. Sa méfiance n'avait point fléchi. Il lui fallait autre chose que des paroles creuses pour le satisfaire. Il désirait, il exigeait même des précisions. Il venait de les réclamer une fois de plus à Berne dans une conférence qui, comme on le montrera plus loin avait réuni, non plus seulement comme autrefois les représentants des pays alliés, mais les représentants de tout le monde ouvrier civilisé, et en partie toute l'Europe organisée.

Par exemple, le préambule disait bien qu'il était indispensable de fixer la durée maxima de la journée et de la semaine de travail ; mais à quelle durée allait-elle être fixée ? Serait-ce dix heures

par jour et 60 heures par semaine? Serait-ce 8 heures par jour et 48 heures par semaine? La France venait bien, elle, de réaliser par avance la mesure. Elle n'avait point attendu d'y être contrainte par la décision que devait prendre la Conférence de Washington. La France, dès le 23 Avril 1919, peut-être parce que c'était sur son sol qu'on était en train de négocier le traité de Versailles, peut-être aussi parce que l'agitacion sociale commandait de donner au monde ouvrier des gages, avait introduit dès le 23 Avril 1919 dans sa législation le principe de la journée de huit heures. Les ouvriers français semblaient avoir satisfaction, mais ne pouvaient-ils pas craindre que la non généralisation de cette mesure ne se retournerait contre eux; que si une précision n'était pas apportée dans le Traité, cette conquête, à laquelle ils tenaient tant, ne leur fût retirée, et que par conséquent ils n'en perdissent le bénéfice? Il ne pouvait donc être question d'atermoyer; et de ruser. Tout indiquait que le temps des déclarations de pure forme, de pur principe était terminé.

M. Barnes, le représentant britannique, proclamait lui-même devant la Conférence des préliminaires de paix que l'ouvrier de 1919 vivait avec le souvenir de ses conditions d'avant-guerre, qu'il redoutait le retour à sa situation ancienne, mais qu'il était bien décidé aussi à ne point l'accepter.

Certains avaient déjà entrevu, au moment où la Commission de Législation Internationale du Travail avait été constituée par la Conférence de la Paix, que de ses travaux allait sortir une sorte de véritable code international du travail, rendu obligatoire par son insertion dans le traité de paix. C'était là une aspiration trop large, une aspiration trop vaste, et que les événements allaient se charger de ramener à de plus modestes proportions. Mais, de son côté, la Conférence syndicale internationale ouvrière, qui avait réuni à Berne, du 5 au 9 février 1919, les délégués de 16 nations, avait dressé un programme en 15 points, reprenant sur certaines questions et renforçant sur d'autres les conclusions de la Conférence antérieure de Berne, et il fallait bien en tenir compte.

Le programme de la Conférence de Berne de février 1919.

A Berne, en effet, en 1919, ce ne sont plus les alliés qui se trouvent réunis ou les neutres. Ce sont tous les ouvriers de 16 nations, Allemagne, Autriche, Bohême, Grande-Bretagne, Bulgarie, Canada, Danemark, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, et Suisse.

Or, cette conférence demandait que les enfants de moins de 15 ans ne puissent être admis dans

l'industrie; que les jeunes gens de 15 à 18 ans ne puissent pas être employés au travail plus de 6 heures par jour; que le travail de nuit fut interdit aux femmes et qu'elles bénéficiassent de la semaine anglaise (c'est-à-dire du repos complémentaire du samedi après-midi, venant s'ajouter aux repos hebdomadaire du dimanche); qu'elles eussent droit à un repos de 4 semaines avant l'accouchement et de 6 semaines après l'accouchement.

Sur d'autres points, la Conférence se montrait plus hardie que les précédentes et l'on sentait comme une surenchère que les travailleurs, heureux de participer à la Conférence de la Paix, ne manquaient point d'exprimer. Ils sentaient qu'on avait reconnu la force qu'ils représentaient et la gratitude qu'on leur devait et ceci les avait évidemment fortement enhardis. La Conférence proclamait, en effet, que le principe de la journée de travail des adultes ne devait pas dépasser 8 heures, et elle demandait la création d'une commission permanente, composée moitié de délégués des Etats membres de la Société des Nations, et moitié de délégués de la Fédération Internationale des syndicats ouvriers. Cette commission internationale permanente devait convoquer chaque année une Conférence des délégations des Etats contractants, dans le but d'améliorer la législation internationale du travail. C'est le principe même qui allait être inscrit dans le Traité de Versailles: le caractère périodique des réunions de la conférence internationale du travail.

Aux termes des revendications des travailleurs réunis à Berne, cette conférence devait comprendre par moitié des représentants des travailleurs organisés de chaque pays, et elle aurait le pouvoir dans le cadre de sa compétence, de prendre des résolutions ayant force légale internationale. Ces résolutions n'auraient donc pas été de simples propositions, ou recommandations. C'était un véritable pouvoir législatif intégral dont on entendait la doter en même temps qu'on lui donnait un caractère fortement ouvrier, puisque les travailleurs organisés devaient y occuper une place des plus importantes.

Ces conceptions commandaient à la Commission de Législation internationale du travail de ne point se désintéresser d'un programme pratique d'action; en même temps qu'elle lui dictait la procédure à suivre pour la réalisation de ce programme. Il est évident, en effet que ce n'était point pendant le délai de préparation du Traité de paix, et dans le cadre d'une convention unique, qu'il pouvait être question de régler dans le détail l'application

des mesures ainsi réclamées. Ces mesures constituaient un programme immense. La réalisation de ces mesures nécessitait de lentes négociations. Elle exigeait un examen préalable approfondi, et une mise au point, en vue de déterminer quelles seraient les répercussions sur les principaux pays intéressés des mesures ainsi envisagées. Or, pour qu'une convention ait quelque vigueur, il importe qu'elle ne se borne pas à une déclaration de principe. Il importe qu'elle contienne une série de dispositions précises, constituant des obligations juridiques des parties. Et c'est pourquoi la commission proposait de s'en remettre à la Conférence dans ses sessions périodiques du soin de statuer sur les conditions d'application des principes ainsi formulés.

Mais d'un autre côté, pour dicter à la conférence son programme d'action, pour lier par avance les Gouvernements pour ne point s'en remettre à leur arbitraire, pas plus qu'à la discrétion de la nouvelle institution du soin de déterminer les questions à régler et la manière de les régler, il était bon d'énoncer par avance les points principaux du programme et c'est ce que la Commission avait reconnu en ces termes;

"L'oeuvre de la Commission ne serait pas complète si elle se bornait à établir un mécanisme permanent pour la législation internationale du travail. La Commission a été tellement frappée par la nécessité urgente de reconnaître explicitement certains principes fondamentaux qu'elle a décidé de présenter une série de déclarations qui seraient à insérer dans les traités de paix". Au reste, ces déclarations, pour conserver toute la valeur morale que leur donnerait leur insertion dans le traité de paix étaient seulement celles qui, au sein même de la Commission avaient obtenu la majorité des 2/3, cette majorité même qui, nous le verrons par la suite, était celle qu'exige à l'heure actuelle la Conférence internationale du travail pour donner de la valeur aux plus importantes de ses déterminations. Les déclarations en question constituent la conclusion de la partie XIII du Traité de Versailles.

Elles forment le pendant du préambule; et malgré les réserves dont elles sont précédées et qui indiquent leur caractère parfaitement objectif et concret, elles n'en répondent pas moins aux principes antérieurement énoncés, et, d'avantage peut-être que le préambule lui-même, elles constituent l'énumération de minimums de législation sociale, dont l'adoption s'impose au monde civilisé. A ce titre, et tout comme le préambule, elles sont dignes d'une attention

spéciale, puisque c'est en se référant à ce programme, et tant que ces différents principes n'en auront pas été intégralement adoptés et appliqués, que le Bureau international du travail alimente et alimentera périodiquement les travaux de la Conférence internationale du Travail. L'art. 427 du Traité de Versailles dont voici la teneur contient ces principes généraux.

Principes gé- "Les hautes parties contractantes, reconnaissant que
néraux énon- le bien-être physique, moral et intellectuel des tra-
cés par l'art vailleurs salariés est d'une importance essentielle
427 du Traité au point de vue international, ont établi, pour parve-
de Versailles nir à ce but élevé, l'organisme permanent prévu à la
section I et associé à la Société des nations.

"Elles reconnaissent que les différences de cli-
mats, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique
et de traditions industrielles rendent difficile à
atteindre d'une manière immédiate l'uniformité abso-
lue dans les conditions de travail;

"Mais persuadées qu'elles sont que le travail ne
doit pas être considéré simplement comme un article
de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et
des principes pour la réglementation des conditions
du travail, que toutes les communautés industrielles
devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les cir-
constances spéciales dans lesquelles elles pourraient
se trouver le permettraient.

: "Parmi ces méthodes et principes, les suivants
paraissent aux hautes parties contractantes être d'u-
ne importance particulière et urgente."

Programme
inclus dans
cet article

Et voici alors le programme de réalisation
pratique immédiate et prochaine:

- 1) le principe dirigeant ci-dessus énoncé que le tra-
vail ne doit pas être considéré simplement comme une
marchandise ou un article de commerce (on trouve ain-
si, l'écho de ce discours de Samuel Gompers cité
précédemment);
- 2) le droit d'association en vue de tout objet non con-
traire aux lois, aussi bien pour les salariés que pour
les travailleurs.
- 3) le paiement aux travailleurs d'un salaire leur as-
surant un niveau de vie convenable, tel qu'on le com-
prend dans leur temps et dans leur pays.
- 4) l'adoption de la journée de huit heures, comme but
à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu.
- 5) l'adoption d'un repos hebdomadaire de 24 heures
au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes
les fois que cela sera possible.
- 6) La suppression du travail des enfants, et l'obliga-
tion d'apporter au travail des deux sexes les limita-
tions nécessaires pour leur permettre de continuer

leur éducation et d'assurer leur développement physique.

7) le principe du salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale.

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

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

Conclusion: sans proclamer que ces principes et ces méthodes sont au complet ou définitives, les hautes parties contractantes sont d'avis qu'ils sont propres à guider la politique de la Société des nations, et que s'ils sont adoptés par les communautés industrielles, qui sont membres de la Société des nations, et s'ils sont maintenus intacts dans la pratique par un corps approprié d'inspecteurs, ils répandraient des bienfaits permanents sur les salariés du monde."

Idées qui se dégagent du texte de l'art. 427 du Traité de Versailles.

Le travail ne doit pas être considéré simplement comme marchandise.

Les grandes idées, qui se dégagent de ce texte, et qui doivent être retenues surtout sont les idées suivantes:

le principe capital, sur lequel le texte appuie et revient à deux reprises, est le principe dominant "que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce". C'est une déclaration grosse de conséquences. C'est une critique indirecte et ferme de toute la conception de l'économie politique classique, laquelle faisait du salaire le simple prix de la marchandise "travail" et qui avait fourni par là même à Karl Marx la base d'une critique de l'organisation économique actuelle. C'est aussi la reconnaissance légitime de ce fait que le travail, inséparable de son fournisseur, ne saurait pas plus que l'homme lui-même affranchi de l'esclavage, donner lieu à des négociations, à un marchandage analogue à celui qui, sur le marché, fixe le prix des produits de commerce. C'est une idée grosse de conséquences aussi, puisque de plus en plus, le salaire se personnalise et, tout au moins pour une fraction de son montant, tient compte, non seulement du travail effectué, dont il constitue en quelque sorte le prix et la contre-partie, mais aussi compte de la personnalité du fournisseur de la main-d'œuvre, de l'identité du travailleur et de sa situation de famille. C'est à la fois la consécration et la justification de cette notion moderne du salaire, qui ne se contente pas seulement de l'envisager sous l'as-

pect productif, sous l'aspect du prix, de la quote-part et de l'apport du travailleur dans l'oeuvre de production, mais qui l'envisage aussi sous son aspect de répartition, comme un revenu, comme le revenu essentiel, principal, sinon unique, du travailleur, et qui par conséquent, derrière le salaire, s'efforcera de saisir le travailleur lui-même. C'est, si l'on veut, la conception sociale du salaire venant compléter la notion économique du salaire. Les allocations familiales sont une excellente illustration de cette transformation de la notion du salaire.

De ce principe découleront les conséquences énumérées sous la forme des 9 points du programme pratique, précédemment énoncés.

Le programme contenu dans cet article 427 n'a rien de définitif.

La deuxième idée qu'il y a lieu de retenir, c'est que de programme n'a rien de définitif. Il énonce simplement les réformes les plus urgentes et les plus pressantes; celles qui correspondent aux revendications des travailleurs et à l'état actuel de la législation moyenne des pays civilisés. Ce programme est même un programme provisoire, et incomplet.

La Commission de Législation du travail le reconnaît elle-même, sous une forme telle qu'elle ne s'est pas contentée d'en faire mention uniquement dans ses travaux préparatoires, mais qu'elle a tenu à en faire mention dans le Traité. Cette Commission avait déclaré au cours de ses travaux, qu'elle ne s'était pas cru appelé à rédiger une charte de tous les progrès souhaitables dans un avenir plus ou moins lointain. Elle s'était bornée, affirmait-elle, aux principes dont la réalisation pouvait être envisagée dans un avenir prochain. De même, en présentant à la Conférence de la Paix le texte définitif de l'article 427, Sir Robert Borden avait montré l'impossibilité dans laquelle on se trouvait alors d'élaborer un code d'une application permanente de longue durée, et de prévoir déjà tous les développements que ces principes seraient susceptibles de recevoir dans l'avenir, aussi bien que l'idéal que l'on poursuivrait plus tard. C'est l'idée que reprend l'art. 427 lui-même. Il ne s'agit point du tout d'établir un code du travail dans tous ses détails mais uniquement de dresser un programme de quelques points de réalisation immédiate.

Ce programme n'est pas un passe-partout applicable immédiatement à tous les pays.

En troisième lieu, il convient d'observer que ce programme ne saurait être conçu comme un passe-partout applicable immédiatement à tous les pays. Il faut, en effet, tenir compte de l'impossibilité d'atteindre l'uniformité absolue dans les conditions du travail, par suite des différences de climat, de mœurs, d'usages, d'opportunités économiques

et de traditions industrielles, comme le dit le texte. Comment par exemple concevoir que, d'un coup on appliquera à l'Inde, à la Chine ou au Japon, pays où la civilisation n'a point atteint le niveau de l'Europe occidentale, où la main-d'oeuvre est abondante, où le climat n'exige point des habitants le même "standard of life" et n'implique point la même rémunération et les mêmes conditions qu'en Europe des principes identiques à ceux qui s'imposent dans nos contrées.

Certes, une pareille réserve est extrêmement grave. Elle peut ouvrir la porte aux résistances et aux refus, sous prétexte de circonstances spéciales justifiant un traitement particulier. La preuve en est la résistance qu'oppose un grand nombre de pays à ratifier les mesures, quoique cependant leurs représentants à la Conférence internationale du Travail y aient souscrit et les aient votées. Au moment où il s'agit de mettre ces résolutions en vigueur, il ne manque pas, sous la pression soit de circonstances économiques du moment, soit des objections des employeurs, d'éléments qui viennent se jeter à la traverse de l'application immédiate de ces dispositions. Néanmoins, quelques réserves qu'appelle cette considération, il était difficile, sous peine de faire montre d'un idéalisme utopique, de la négliger. Elle émane de Sir Robert Borden, et c'est à lui qu'on peut attribuer, toutes les restrictions, qui sont venues diminuer la portée que ce programme aurait pu avoir s'il s'était borné à des affirmations positives seulement.

Enfin, néanmoins, même en limitant la réalisation aux nations ayant atteint le même degré de civilisation économique, c'est-à-dire aux communautés industrielles membres de la Société des Nations, et à la condition qu'un corps d'inspecteurs en assure l'observation, ces principes serviront d'ores et déjà à répandre des bienfaits permanents sur les salariés du monde. Ceci est encore un exemple de la parfaite objectivité des rédacteurs du Traité de Versailles; qui vient compléter et tempérer l'idéalisme des Anglo-Saxons. Les Anglais savent qu'une loi n'est rien, si elle n'est point appliquée, selon le vieux principe enseigné par le philosophe utilitaire Bentham la législation n'est rien sans l'administration. Or, en matière de législation du travail, comme la France en a fourni la preuve par la difficulté qu'elle a éprouvée, faute d'un corps d'inspecteurs, à faire appliquer l'embryon de législation du travail de 1841 à 1872, une mesure n'est observée qu'à la condition de posséder un corps d'inspecteurs du travail.

visitant les ateliers et en constatant l'exécution.

Ainsi instituée, dotée d'un mécanisme, dont on va analyser le détail, pourvue d'une procédure propre à en garantir le fonctionnement régulier et à sanctionner ses décisions, l'organisation internationale du travail a été consacrée par le Traité de Versailles. Aucune des parties de cet important document diplomatique n'a moins prêté à discussion plénière. On peut dire que la Commission des préliminaires de Paix a purement et simplement homologué et entériné les propositions de sa Commission de Législation internationale du Travail. Sans doute, cette partie XIII du Traité de Versailles ne réalisait-elle pas le vœu de ses partisans, sans doute ne créait-elle pas un super-Etat, un sur-Etat social, mais telle quelle la partie XIII allait former la base d'un des organes les plus actifs de la Société des Nations, grâce à la fois à la perfection de sa structure et au zèle de ses réalisateurs et de ses dirigeants. Aujourd'hui, l'organisation internationale du travail, vieille de plus de dix ans, peut dresser avec orgueil l'inventaire de son oeuvre. Pour la mesurer pleinement, nous allons étudier successivement la concernant les points suivants, dont l'ensemble formera le plan de notre cours de cette année.

Plan du cours.

Le cours se composera essentiellement des deux parties suivantes:

I - Dans une première partie, on examinera la structure et le fonctionnement de l'organisation internationale du travail.

II - Dans une deuxième partie, si le temps le permet on essaiera de dresser le bilan de l'oeuvre accomplie depuis plus de dix ans par l'organisation internationale du travail dans les différents domaines où elle a exercé son activité.

Structure et fonctionnement de l'organisation internationale du travail.

I-La première partie, consacrée à la structure et au fonctionnement de l'organisation internationale du travail, que l'on a l'habitude de dénommer brièvement "O.I.T.", de même que le Bureau international du Travail est désigné par les initiales "B.I.T.", comportera l'examen des points suivants:

Composition de l'organisation internationale.

1) composition de l'organisation- Nous étudierons quels sont les membres qui font partie de cette organisation, c'est-à-dire les Etats. Mais tous les Etats ne sont pas placés sur le même pied. Il y a les membres originaires, qui font partie de l'organisation internationale du travail depuis sa création; et les membres adhérents, qui ont pu en faire partie

par la suite. A l'occasion des Etats membres de la Société des Nations et de l'organisation internationale du Travail se posent un certain nombre de questions touchant quelques pays, pour lesquels la situation est particulière: exemple, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Les rouages de l'organisme.

La conférence internationale.

2) Les rouages de l'organisme. - Ces rouages sont essentiellement au nombre de trois: la Conférence internationale du Travail, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et le Bureau international du Travail lui-même. La Conférence internationale du Travail est un organisme à activité, à sessions périodiques; nous étudierons, le concernant, quelle en est la composition. Nous verrons que cette composition est une composition tripartite, comprenant des éléments gouvernementaux, des éléments patronaux, et des éléments ouvriers. En ce qui concerne les éléments patronaux et les éléments ouvriers, nous déterminerons de quelle façon ils sont désignés. Nous rechercherons quel est leur nombre; quelle est la nature de ces délégués. Nous aurons l'occasion de montrer que cette désignation se fait surtout en fonction d'une représentation professionnelle, ce qui nous amènera à nous demander comment on peut appliquer ce principe, en vertu duquel les délégués professionnels patronaux et ouvriers doivent être choisis parmi les organisations professionnelles les plus représentatives du pays. Nous constaterons que cette question a soulevé de graves difficultés et nous montrerons comment elles ont été résolues, et quelle est à l'heure actuelle la pratique de l'organisation internationale du travail en la matière.

Composition du conseil d'administration du bureau international du travail.

En ce qui concerne le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, nous aurons l'occasion de montrer que sa composition est une reproduction en miniature de la Conférence internationale du Travail elle-même. Sa composition est également tripartite, les trois éléments, gouvernemental, patronal et ouvrier y figurent dans une proportion analogue à celle de la Conférence internationale du travail. Mais à ce sujet une question de plus se pose, attendu que le Conseil d'administration du Bureau international du travail ne peut comprendre autant de membres qu'il y a de nations membres de l'organisation internationale du travail; il est nécessaire de faire un choix et de connaître selon quels principes de sélection s'est opérée cette désignation. Il existe en effet deux catégories de représentants les uns permanents, les autres temporaires, les premiers

ayant été choisis parmi les nations les plus industrielles, ce qui nous amènera à nous demander quels sont les indices auxquels on a pu reconnaître qu'une nation était plus industrielle qu'une autre.

Comment est constitué et comment fonctionne le bureau international du travail.

Enfin, pour en terminer avec l'étude des rouages de l'organisation internationale du travail, il nous faudra examiner comment est constitué, comment fonctionne le Bureau international du Travail proprement dit. Celui-ci a à sa tête un personnage fort important, cheville ouvrière de toute l'organisation internationale du travail, le Directeur. Ce directeur a à côté de lui, pour la réalisation de la besogne courante et administrative, des bureaux dont nous déterminerons les divisions, le fonctionnement. Nous observerons que le Bureau international du Travail ne se contente pas, étant un organe international, de bureaux résidant, siégeant et fonctionnant dans une ville unique, mais qu'il projette en quelque sorte des antennes dans le monde entier, grâce à des correspondants et à des bureaux locaux. A Paris le bureau du Bureau international du Travail, a son siège 13 rue de Laborde. Nous établirons ensuite qu'à côté des organismes administratifs proprement dits, il existe des organes consultatifs, composés de commissions d'experts, basés sur les relations que le Bureau international du Travail lui-même entretient avec les différents organes auxquels il a à faire. L'organe principal avec lequel il se trouve en correspondance et en rapports constants, est la Société des Nations, dont il est en quelque sorte la réplique à l'usage social. Le Bureau international du Travail entretient avec les Etats eux-mêmes des relations extrêmement fréquentes, il est en contact étroit avec les organisations professionnelles, et enfin il n'a point passé sous silence l'existence d'institutions sociales, dont un grand nombre sont d'origine privée, mais qui n'en jouent pas moins dans notre structure sociale contemporaine un rôle éminent.

Fonctionnement et procédure de l'organisation internationale du travail.

3) Après avoir ainsi décrit les rouages dont se compose l'organisation internationale du travail nous la montrerons à l'oeuvre. A l'étude de la structure succédera l'étude du fonctionnement et de la procédure de l'organisation internationale du Travail. La première question qui se posera à nous sera celle de la compétence de l'organisation internationale du Travail. Cette compétence, nous la considérerons sous ses deux aspects, compétence ratione materiae et compétence ratione personae, c'est-à-dire que nous nous demanderons si l'organisation internationale du travail a une compétence étendue et complète, ou si au

contraire elle a une compétence spéciale et limitée. Nous verrons notamment que cette question de compétence a été soulevée à l'occasion de problèmes assez graves, dès le début du fonctionnement du Bureau international du Travail. Par exemple une certaine résistance s'est manifestée chez les éléments patronaux, lorsque l'organisation internationale du travail, dès le début, en 1920, a imaginé d'inaugurer ses travaux par une vaste enquête sur la production et la situation économique universelle. L'an dernier encore, à propos du problème du chômage, le Bureau international du Travail, ayant considéré, non sans raison, à notre avis, que le problème du chômage n'était que l'aspect social et ouvrier de la crise économique, le Bureau international du Travail s'est demandé s'il n'avait pas qualité pour envisager l'ensemble de la crise économique. Or, comme la Société des Nations elle-même étudiait ce problème, il en est résulté, sinon un conflit, tout au moins une discussion d'attributions, sur laquelle il y aura lieu de donner quelques détails.

Compétence
ratione
personae.

Quant à la compétence ratione personae, elle a trait au personnel, aux travailleurs, compris dans l'oeuvre de l'organisation internationale du travail. C'est un problème, qui s'est posé surtout à l'occasion des travailleurs agricoles. On s'est demandé si les travailleurs agricoles entraient dans la compétence du Bureau international du Travail, et la question a été posée avec une telle insistance qu'elle a abouti à un conflit assez grave entre le Bureau international du Travail et le Gouvernement français, pour que la juridiction suprême de la Cour de la Haye ait été appelée à le trancher. Elle l'a tranché d'ailleurs dans le sens de la compétence étendue de l'organisation internationale du travail, attendu que pour elle le mot "salarié" couvrirait aussi bien les travailleurs de l'agriculture que les travailleurs de l'industrie. Nous verrons sur quels points avait porté la controverse et comment la thèse du Bureau international du Travail triompha.

La législation
internationale du
travail.

Le fonctionnement de l'organisation internationale du travail amènera à l'examen de la question de la législation internationale du travail. Ceci nous conduira à étudier d'abord les textes du Traité, puis la procédure de discussion et de décision.

Procédure
de discussion
et de
décision.

Nous montrerons que l'initiative du programme à étudier par la Conférence internationale du Travail émane de la Conférence elle-même. C'est elle qui chaque année décide les questions, qui seront mises à l'ordre du jour de sa session suivante, et il appartient au Bureau international du Travail de préparer cette

discussion par les enquêtes et le recueil de la documentation nécessaire. Nous établirons sous quelle forme la Conférence internationale du Travail peut matérialiser les conclusions auxquelles elle aboutit. Ces conclusions peuvent être formulées, soit sous la forme de recommandations, c'est-à-dire d'invitations adressées aux Etats membres, soit sous la forme de projets de conventions, c'est-à-dire de textes au bas desquels il suffira que les Etats mettent leur signature; il suffira qu'ils ratifient. Nous verrons aussi que les majorités requises, selon les décisions à prendre, ne sont pas du même ordre, et que lorsque ces décisions sont suffisamment importantes, la majorité n'est pas la majorité absolue de la moitié plus un des membres présents ou des suffrages exprimés, mais une majorité spéciale, égale aux $2/3$ des suffrages exprimés.

L'exécution
des décisions
prises.

L'application des décisions prises nous amènera à rechercher comment les décisions sont portées à la connaissance des Etats membres. L'exécution peut revêtir deux formes, selon qu'il s'agit de recommandations ou de traités. S'il s'agit de recommandations, l'exécution se manifestera sous la forme de la prise des mesures législatives ou réglementaires nécessaires dans l'ordre interne de la législation des différents pays intéressés. S'il s'agit au contraire de projets de conventions, c'est sous la forme de ratification que l'exécution se produira, mais quelles sont les obligations que contractent les Etats signataires, quelles sont les sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de transgression des engagements pris, ou de manquements aux obligations contractées; et enfin, car les conventions ne sauraient avoir la prétention d'être perpétuelles, quelle est la procédure prévue pour la révision des conventions signées?

Le rôle d'in-
formation so-
ciale inter-
nationale.

Le rôle de l'Organisation internationale du Travail n'est point seulement un rôle législatif. C'est aussi un rôle d'information sociale internationale. Et ceci nous conduira à rechercher comment le Bureau international du Travail en particulier, s'acquitte de cette mission. Nous aurons l'occasion de montrer que le Bureau international du Travail agit en cette qualité en une triple fonction de documentation, d'impulsion et de contrôle.

La documenta-
tion.

En ce qui concerne la documentation, il a surtout pour mission de centraliser, de rationaliser et de distribuer cette documentation. La centralisation se traduira pour lui essentiellement dans la collecte de tous les renseignements d'ordre législatif, d'ordre social, d'ordre statistique, et même d'ordre politique, qui peuvent expliquer les mesures pri-

ses ou les mesures à prendre. La rationalisation de cette documentation consistera à essayer de définir de façon précise les notions que les statisticiens relèveront, à essayer d'uniformiser les méthodes de recueil, d'élaboration et de présentation des documents. Il ne nous sera pas difficile, en empruntant notamment nos exemples à la Conférence des statisticiens du travail, de montrer quelles sont sur ce point les lacunes à combler et les progrès à accomplir. Nous verrons combien, autant d'ailleurs qu'en matière douanière, les statistiques du travail des différents pays sont variables, et combien les comparaisons internationales du travail sont difficiles, ce qui justifiera sur ce point l'oeuvre future du Bureau international du Travail. Enfin nous montrerons comment le Bureau international du Travail ne se contente pas de centraliser, et de rationaliser cette documentation. Il ne la considère pas en effet comme secrète. Au contraire il cherche à la diffuser et il l'a fait avec une remarquable continuité. La documentation déjà publiée est une documentation absolument admirable, véritable providence pour tous ceux qui à l'heure actuelle s'occupent de législation et d'économie sociales.

L'oeuvre de l'organisation internationale du travail.

II-La deuxième partie de notre cours, à laquelle nous consacrerons le développement que le temps nous permettra, concernera l'oeuvre de l'organisation internationale du travail et les progrès accomplis par elle. Pour étudier l'oeuvre du Bureau international du Travail, la meilleure méthode consiste à reprendre en quelque sorte le plan suivi dans le Code du travail, et d'étudier tout d'abord les conditions du travail. L'organisation internationale du travail a exercé son action sur un grand nombre de personnes.

Augmentation de la protection des personnes qui en ont le plus besoin

Elle a tout d'abord, et conformément à l'évolution que l'on peut constater dans la législation interne du travail, cherché à augmenter la protection des personnes qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire les femmes et les enfants. Mais elle ne s'est point contentée de ces travailleurs. Elle a considéré que certains travailleurs adultes avaient besoin d'une réglementation particulière en raison des conditions de leur travail. C'est ainsi qu'elle a consacré une session entière d'une Conférence, au travail des marins. Elle n'a point négligé les travailleurs agricoles. Elle a recherché, sinon réglementé, quelles étaient les conditions du travail des employés, au sujet desquels évidemment les textes des codes du travail de la plupart des pays civilisés sont à peu près muets. Enfin, elle a porté son attention, sur le

travail dans les colonies; en étudiant notamment l'année dernière le sort à faire et la réglementation à imposer au travail forcé dans les colonies africaines en particulier.

La durée
du travail.

Puis elle a consacré son attention à la durée du travail. La durée du travail couvre bien entendu un certain nombre de problèmes. La durée du travail comportera d'abord les mesures concernant la durée de la journée de travail; puis le travail de nuit sa définition, sa limitation, sa réglementation; le repos hebdomadaire, qui est un aspect de la durée du travail, à supposer que celle-ci ne soit plus considérée dans le cadre de la journée, mais dans le cadre d'une période de plus étendue. La question des congés, congés périodiques et en particulier le problème à l'ordre du jour des congés payés par les employeurs à leur personnel.

Le milieu dans

lequel s'exerce le travail, l'étude du milieu dans lequel s'exerce ce le travail. le travail, c'est-à-dire surtout l'étude des questions d'hygiène et de sécurité, questions qui ont amené notamment le Bureau international du Travail à s'occuper du problème de la prévention des accidents du travail. Enfin, dans ce même domaine l'étude de l'assurance sociale, pour laquelle le Bureau international du Travail ne s'est point contenté d'une œuvre, fort importante cependant, de législation, de documentation, de statistique, mais aussi pour laquelle l'organisation internationale du travail a abouti d'ores et déjà à un résultat pratique, c'est l'uniformisation de la réparation des accidents du travail. La réparation des accidents du travail est, en effet, à la base de la plupart des traités internationaux de travail conclus aux environs des années 1905-1906. En France, notamment c'est l'application de l'article 3 de la loi du 9 avril 1898, qui a suscité une véritable efflorescence de traités concernant les accidents du travail. Ici, le Bureau international du travail a fait mieux. Il a fait conclure par les Etats une convention ouverte, aux termes de laquelle tous les Etats signataires s'engagent à traiter les ressortissants des autres Etats sur le même pied que leurs nationaux. Or, à l'heure actuelle, cette convention a été ratifiée par un nombre si grand de pays que le principe inscrit dans notre loi de 1898 n'a plus de raison d'être; tous les étrangers travaillant en France sont à l'heure actuelle soumis exactement au même régime que les travailleurs français. En d'autres termes, lorsqu'un accident du travail leur survient, il n'est point tenu compte du lieu de résidence de leurs parents, ou du

séjour de la victime dans le pays, quelles que soient les conditions dans lesquelles se trouve la famille; quelles que soient les conditions de résidence de l'intéressé; il a les mêmes droits que le Français, en vertu de cette convention conclue sous l'égide de l'organisation internationale du travail.

Formation professionnelle et placement des travailleurs

L'organisation internationale du travail s'est occupée de la formation professionnelle et du placement des travailleurs. La vie du travailleur peut en effet se dérouler de la façon suivante: il convient qu'il choisisse sa vocation, il convient qu'il apprenne son métier, il faut qu'il trouve un emploi adéquat à ses compétences. L'Organisation internationale du Travail a étudié la formation professionnelle; elle a procédé à des recherches extrêmement intéressantes, et elle a publié des études du plus haut intérêt sur l'orientation professionnelle, sur l'apprentissage et sur l'enseignement technique. Elle a abouti à l'heure actuelle à la création d'une véritable fédération touchant l'enseignement écrit, qui va généraliser les meilleures méthodes en la matière.

Le placement, placement public, placement privé, placement payant, placement gratuit, placement national, placement international, tels sont quelques-uns des problèmes qu'a étudiés et que s'est efforcée de résoudre l'organisation internationale du travail. De plus en plus en effet, nous nous acheminons vers cette idée que le marché du travail ne doit pas être nécessairement réduit aux frontières d'un Etat. Un pays comme la France en particulier, qui a besoin de l'appoint de la main-d'œuvre étrangère, sait bien que le marché du travail se projette au-delà des frontières. Mais il sait aussi que le marché international du travail ne sera réglementé que s'il existe une sorte de chambre de compensation, ou d'organe régulateur d'émigration internationale. Et c'est ainsi que du problème du chômage, le Bureau international du Travail a été amené à s'occuper des migrations internationales. Sur ce point son œuvre de documentation a été remarquable. Les trois volumes que le Bureau international du Travail a consacrés aux traités et à la législation des différents pays touchant les migrations internationales, l'admission, les conditions de séjour, de naturalisation dans les différents pays, constituent un véritable monument législatif, administratif et diplomatique, une source inépuisable de renseignements.

Le Bureau international du Travail, a également procédé à une étude statistique approfondie du fait migratoire. Les faits migratoires étaient relati-

vement ignorés, ou tout au moins étudiés, dans certains pays et non pas sur la surface du monde. Le Bureau international du Travail a montré que le phénomène migratoire prend à l'heure actuelle une physionomie particulière. Ce n'est plus seulement la migration transocéanique qui est intéressante à considérer, mais aussi la migration continentale. Il a établi une corrélation entre le chômage, l'activité économique et les migrations, la courbe de ce que l'on peut appeler les migrations saisonnières; la France lui a offert un champ fort intéressant d'investigations, puisque la France est le plus grand pays d'immigration du monde entier.

L'œuvre du Bureau international du Travail ne s'est point limitée à cette étude législative et statistique; il a considéré qu'il y avait aussi un devoir de protection vis-à-vis des émigrants, et il a pris l'initiative de toute une série de mesures, que des conférences comme la Conférence de Genève de 1921, la Conférence de Rome de 1924, et la Conférence de La Havane de 1928 se sont efforcées d'appliquer.

Enfin, non content d'étudier le travailleur au travail, le travailleur dans sa formation professionnelle, le travailleur dans son éducation technique, le travailleur à la recherche d'un emploi, le Bureau international du Travail a étudié la vie du travailleur en dehors de l'atelier, de l'usine ou du bureau. Il a étudié la vie professionnelle du travailleur, et les droits du travailleur, droit syndical, relations avec les employeurs, conventions, conciliation, arbitrage, participation à la gestion, au contrôle et aux bénéfices. De son côté la vie individuelle du travailleur ne l'a pas laissé indifférent; il a recherché comment le travailleur occupait ses loisirs, comment on pouvait utiliser ces loisirs à d'autres fins qu'aux fins que l'on accusait les travailleurs de pratiquer, telles que la fréquentation du cabaret. Il a étudié les conditions de logement des ouvriers. Les études consacrées par lui au problème du logement en Europe sont une mine de renseignements et une mine de suggestions intéressants en la matière. Il a étudié la consommation ouvrière et recherché comment la coopération pouvait permettre à l'ouvrier, avec un même salaire, d'obtenir une masse de satisfaction plus considérable.

Ière partie

LA STRUCTURE ET LE
FONCTIONNEMENT DE
L'ORGANISATION INTERNATIONALE
DU TRAVAIL.

Chapitre Ier

LA COMPOSITION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE
DU TRAVAIL.

Connexité
entre la so-
ciété des
Nations et
l'organisa-
tion inter-
nationale du
travail

L'organisation internationale du travail, née du texte même, qui a institué la Société des Nations et a essayé de créer un lien juridique permanent entre les nations participe par là même, dans une large mesure, des caractères de la Société des Nations. C'est un principe qui se trouve affirmé dès le début de la partie XIII du Traité de Versailles. Nous en trouverons une illustration en montrant plus tard le parallélisme étroit qui existe entre les organes de la Société des Nations et ceux de l'organisation internationale du travail.

Il existe, en effet, une connexité certaine entre les deux institutions. L'organisation internationale du travail apparaît même, à un examen superficiel, comme une sorte de rameau détaché de la Société des Nations, spécialisé dans les questions de législation internationale du travail.

Néanmoins, et quel que soit l'attrait d'une pareille assimilation, il ne faut pas la pousser trop loin, et dès l'abord un certain nombre de caractères particuliers à l'organisation internationale du travail vont expliquer pourquoi elle a sa physionomie propre et ses règles spéciales de recrutement et de fonctionnement.

La base de
cette organi-
sation est
une associa-
tion.

L'organisation internationale du Travail, comme la Société des Nations, a pour base une association. Les membres de l'organisation internationale du travail sont officiellement des Etats; et en principe ces Etats sont les mêmes que ceux qui font partie de la Société des Nations. Toutefois, la question n'est pas aussi simple qu'elle le paraît tout d'abord et les controverses qui ont surgi, les solutions auxquelles on s'est arrêté, démontrent que l'on peut parfaitement sur l'adhésion respective à la Société des Nations et à l'organisation internationale du Travail, se poser un certain

nombre de problèmes dont voici les principaux.

D'abord, tous les membres de la Société des Nations font-ils obligatoirement, nécessairement partie de l'organisation internationale du Travail? Ensuite, pour faire partie de l'organisation internationale du Travail, est-il nécessaire d'être membre de la Société des Nations? Ce qui, à son tour, va soulever une double question, celle de l'adhésion et celle de l'exclusion: peut-on adhérer à l'organisation internationale du Travail sans être au préalable membre de la Société des Nations, peut-on demeurer membre de l'organisation internationale du Travail après être sorti de la Société des Nations, ou après en avoir été exclu?

D'autre part, le rôle des deux institutions n'étant pas le même, puisque la Société des Nations a une mission surtout politique et juridique, tandis que l'Organisation internationale du travail a un but principalement législatif et social, il est tout naturel que la représentation des Etats ne s'effectue pas de la même façon dans l'un et l'autre cas.

Société des Nations et organisation internationale du travail tendent à la paix universelle.

Le caractère commun des deux institutions est que toutes deux tendent à l'universalité. Toutes deux entendent réaliser la paix universelle, et pour cela toutes deux visent à grouper l'ensemble, ou la plus grande partie des entités internationales que sont les nations. Puisqu'elles veulent substituer à leurs relations purement politiques de puissance, des relations juridiques et contractuelles, il s'ensuit nécessairement que toute nation qui demeure en dehors du groupe et du Pacte qui en unit les membres, met, par son isolement même, en péril le jeu de l'institution, principalement si l'Etat dissident est un Etat suffisamment puissant, à lui seul, pour mettre en échec par sa volonté la puissance affirmée par la Société des Nations.

La principale différence qui sépare en effet, la Société des Nations et un groupe national c'est que, tandis que l'individu, cellule initiale de la nation est obligé de s'incliner lorsque se coalisent ou se mettent en jeu contre lui toutes les forces sociales pour lui imposer leur volonté collective; au contraire une nation, à elle seule, peut tenir en échec, si elle est suffisamment puissante et riche, la volonté affirmée par toutes les autres nations. En d'autres termes, si l'on prétend utiliser uniquement la violence pour la réduire à merci, elle peut, pendant longtemps tout au moins, résister victorieusement. La dernière guerre l'a prouvé. De là la difficulté de faire respecter les décisions de la Société des Nations. La Société des Nations trouve donc déjà une cause relative d'impuissance dans l'incertitude où elle est du respect par ses propres membres de la règle qu'ils se sont assignés et

des engagements qu'ils ont contractés. A fortiori en est il ainsi vis à vis des Etats demeurés en dehors de la Société des Nations. C'est pourquoi, elle cherche à s'agréger le plus grand nombre des nations du monde entier.

Il en est de même de l'organisation internationale du travail. Pour elle ce désir d'universalité s'affirme de façon à la fois positive et négative dans le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles, lequel revient à trois reprises différentes sur cette idée.

"Attendu, dit ce préambule, que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et que celle-ci ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale; attendu, ajoute-t-il qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger....; attendu enfin, conclut-il, que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail véritablement humain, fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays, etc..."

Dans cette triple formule se trouve affirmée avec netteté, et vigueur, la nécessité de l'universalité des mesures envisagées.

Raisons qui militent en faveur de l'universalité de l'organisation internationale du travail.

Ce besoin d'universalité se fonde ici sur la double nécessité de la paix sociale, et d'une égalité législative et économique dans la concurrence internationale. Pour ce qui est de l'organisation internationale du travail, des raisons supplémentaires de viser à cette universalité, viennent donc s'ajouter à celles qui militent en faveur de l'universalité de la Société des Nations.

Or, la Société des Nations n'est point encore parvenue au stade que lui assignent certains de ses partisans et défenseurs, lesquels voient en elle une véritable intégration organique et juridique des peuples, un organe supra-national, dont la volonté s'imposerait aux nations et qui serait dotée d'une force internationale susceptible d'assurer l'exécution de ses décisions et de faire respecter l'ordre international. L'on est encore très loin de cet idéal. La S.D.N. n'est pas universelle. Pour le moment, elle mérite peut-être mieux que le nom de Société celui de Ligue des Nations par lequel la désignent les Anglo-Saxons. C'est une association d'Etats, qui demeure universelle sans doute dans son idéal lointain, mais qui reste pour le moment particulière dans son organisation actuelle. La preuve

est que tous les Etats ne font pas partie de la Société des Nations. Les Etats membres de la Société des Nations se sont réservé le droit de recruter par une sorte de cooptation les nouveaux membres jugés désirables. Si elle était véritablement universelle au contraire non seulement toutes les nations, de par leur seule existence, auraient le droit d'en faire partie: mais, elles en auraient l'obligation. Or, il n'en est point ainsi, et même la vocation à être membre de la Société des Nations ne confère pas automatiquement, ipso facto, le droit d'en être membre.

L'acte qui unit les membres de la Société des Nations est un contrat, un pacte, il prévoit que, pour adhérer à la Société des Nations, il ne suffit pas de remplir les conditions juridiques exigées, mais encore être admis à la majorité des deux-tiers des membres de l'Assemblée. Celle-ci se réserve donc ainsi le droit d'apprécier l'opportunité politique de l'admission, et quelque jugement théorique que l'on puisse porter sur cette condition, qu'on l'approuve ou qu'on la blâme, il est certain qu'en l'état où la guerre avait laissé l'humanité, cette condition à l'admission à la Société des Nations n'était point sans fondement. Un certain nombre de pays n'étaient point considérés comme dignes d'entrer à la Société des Nations; et l'on entendait leur imposer une sorte de stage préalable. C'est pourquoi les membres créateurs et originaires de la Société des Nations, ont mis à l'entrée dans cette association les obstacles et les conditions sus-énoncées.

Mais ces raisons, évidemment tout à fait légitimes en ce qui concerne la Société des Nations elle-même, en raison de son caractère politique, sont beaucoup moins déterminantes dans le cas des organismes techniques de la Société des Nations; notamment lorsqu'il s'agit de l'organisme technique, le plus important sans doute de la Société des Nations, qu'est l'organisation internationale du Travail. Pour elle, l'universalité est une condition du plein fonctionnement de ses organismes et l'on peut parfaitement admettre une solution différente, quant aux conditions d'entrée ou de maintien dans l'organisation internationale du travail, de candidats jugés momentanément indésirables à la Société des Nations, ou qui s'en excluent eux-mêmes. C'est ce que va démontrer maintenant, en droit et en fait, l'étude des trois questions signalées précédemment:

Première question: La participation de tous les Etats membres de la Société des Nations à l'organisation internationale du Travail est-elle obligatoire?
En d'autres termes, un Etat membre de la Société des Nations peut-il se soustraire aux obligations concer-

La participa-
tion de tous
les Etats
membres de
la S.D.N.

à l'organisa- tion interna- tionale du travail est- elle obliga- toire?

nant la participation matérielle, à la création et au fonctionnement de l'organisation internationale du travail et de ses principaux organes?

Pour répondre à cette question, il faut se demander le lien existant entre la Société des Nations et l'Organisation internationale du Travail, les textes qui établissent ces liens, et les conclusions, les conséquences, qu'on en peut tirer.

Lien qui existe entre S.D.N. et l'organisa- tion inter- nationale du travail.

Le lien entre la Société des Nations et l'organisation internationale du Travail se trouve affirmé, dans l'art. 387 du traité de paix. Il est ainsi conçu: "Il est fondé une organisation permanente, chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule; les membres originaires de la Société des Nations seront membres originaires de cette organisation, et désormais la qualité de membre de la Société des Nations entraînera celle de membre de la dite organisation". Par conséquent, ici le principe est posé de façon très nette; il y a un lien étroit entre l'activité sociale représentée par l'organisation internationale du travail, et l'activité politique, représentée par la Société des Nations elle-même. Tout membre de la Société des Nations est ipso facto membre de l'organisation internationale du travail, ce qui n'implique pas (il faut l'observer tout de suite pour écarter une objection) l'obligation pour les membres de l'organisation internationale du travail de faire partie de la Société des Nations.

L'entrée dans l'organisation internationale du travail peut donc sembler conditionnée par l'entrée dans la Société des Nations. De même, symétriquement, et quoique cette conclusion soit plus implicite qu'explicite, il semble aussi que la sortie ou l'exclusion de la Société des Nations entraîne, ipso facto, la sortie de l'organisation internationale du travail. Il s'ensuivrait aussi que les conditions mises par le Pacte à l'admission et à l'exclusion se trouveraient appliquées à l'organisation internationale du travail.

Conditions d'entrée, de sortie et d'exclusion à la S.D.N

Or, quelles sont ces conditions d'entrée, de sortie et d'exclusion à la Société des Nations elle-même? L'admission est visée par l'article Ier du Traité de Versailles. "Tout Etat, Dominion, ou colonie qui se gouverne librement, et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir membre de la Société, si son admission est prononcée par les deux-tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société des Nations en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens". Par conséquent l'entrée dans la Société des Nations n'est point de droit. Elle

peut être sollicitée, elle doit être accordée; il faut que l'Etat qui la sollicite soit jugé digne d'entrer à la Société des Nations par les garanties qu'il présente, les engagements qu'il prend, et la sécurité qu'offre un tel engagement. "Tout membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte". Donc, nul n'est obligé, une fois entré à la Société des Nations, d'y rester perpétuellement. Néanmoins la sortie est subordonnée à certaines conditions: un préavis et l'exécution des engagements pris. L'article 16 prévoit les conditions d'exclusion de la Société des Nations et il est ainsi conçu: "Peut être exclu de la Société des Nations tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte; l'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société des Nations représentés au Conseil". Ici, il ne suffit plus d'une majorité même nombreuse, c'est-à-dire des $2/3$, pour prononcer l'exclusion. L'exclusion est un acte de beaucoup plus grave que l'admission; c'est une manière d'infamie, de mise au ban des nations, cette mesure ne peut être prise que par l'unanimité des membres représentés à la Société des Nations, à l'Assemblée, à l'exclusion bien entendu du membre intéressé lui-même.

Les membres originaires.

Les membres originaires de la Société des Nations, dont il est question dans l'article 387, et qui constituent les membres originaires de l'organisation internationale du travail sont: 1^o les signataires du traité dont les noms figurent en annexe au Pacte de la Société des Nations, à l'exclusion toutefois de deux Etats: les Etats-Unis, dont le Sénat a refusé de ratifier le traité de Versailles; mais en y comprenant la Chine, laquelle, quoiqu'ayant refusé de signer le Traité de Versailles en raison de ses dispositions relatives à la province du Chantoung, mais ayant cependant signé le Traité de Saint-Germain avec l'Autriche, a, par là-même, mérité et obtenu la qualité de membre originaire de la Société des Nations; 2^o les Etats invités à accéder au Pacte, et à recevoir ainsi le titre de membre originaire, ce qui a été le cas de la plupart des républiques de l'Amérique du Sud et des grands Etats neutres européens.

Automatiquement, conformément à l'article 387, tous ces Etats ont été considérés comme obligatoirement membres de l'organisation internationale du travail. Jusqu'à présent aucun d'entre eux, sauf un, n'y a fait d'objection tant la chose paraissait naturelle. Un seul l'Etat de Salvador, a soulevé une difficulté, posé le

problème de l'affiliation obligatoire des membres de la Société des Nations à l'organisation internationale du Travail; et c'est à l'occasion de ses protestations que le problème s'est trouvé posé devant la Société des Nations. Il est intéressant de voir comment il a été résolu

Le Salvador
membre de
l'organisa-
tion interna-
tionale du
travail.

Le 26 juin 1920, le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat de Salvador adressait au Bureau international du Travail une lettre où il soutenait ne point considérer comme lié par la partie I3 du Traité de Versailles, attendu, disait-il, qu'aucun article du Pacte ne vise cette partie XIII. Il raisonnait ainsi: "Je suis bien signataire du Pacte de la Société des Nations "j'entends remplir toutes les obligations que le Pacte de la Société des Nations a mises à ma charge, mais la "partie XIII du Traité de Versailles ne fait point par-
"tie du Pacte de la Société des Nations, et par conséquent
"je n'entends point être astreint aux obligations particu-
"lières, consistant notamment à entretenir matériellement
"les organes de l'organisation internationale du travail"
Il refusait donc de participer financièrement au fonctionnement de l'organisation internationale du travail. Cette protestation, dont l'importance de principe a une importance capitale, a occupé l'attention du Conseil et de l'Assemblée des Nations à plusieurs reprises au cours des sessions des années 1921 et 1922.

Finalement, le Salvador fut reconnu membre de l'organisation internationale du Travail, non pas tant en vertu du texte de l'art. 387 du Traité de Versailles que de certaines circonstances de fait qui lui étaient propres et impliquaient de sa part une adhésion à l'organisation internationale comme telle. En d'autres termes, la Société des Nations se fonda pour prescrire cette adhésion, non pas sur le droit, mais sur des circonstances de fait.

Aussi bien, le Salvador, était-il dans une situation particulière. Il avait pris part à la Conférence internationale du travail de Washington, en octobre-novembre 1919, postérieurement à son adhésion à la Société des Nations. Or, l'invitation à la Conférence de Washington qui émanait du Président des Etats-Unis était ainsi libellée: "Le Gouvernement des Etats-Unis adresse à chaque nation qui est, ou qui, antérieurement à cette réunion deviendra membre de l'organisation internationale du travail, dans les conditions déterminées à l'art. 387 du Traité de paix, l'invitation d'envoyer à Washington des délégués et autres représentants, en vue de participer à la dite conférence". Par conséquent, l'invitation était rédigée de façon extrêmement précise: étaient invités tous ceux qui avaient adhéré à

l'organisation internationale du travail dans les conditions prévues par l'art. 387 de la partie XIII, c'est-à-dire ceux qui, ayant adhéré à la Société des Nations, avaient été considérés de plano comme membres de l'organisation internationale du travail. Et comme le Salvador s'était rendu à cette invitation, il se considérait bien comme membre de l'organisation internationale du travail; il était donc mal venu à se récuser par la suite, en refusant de payer sa cotisation; c'était une mauvaise querelle qu'il cherchait au Bureau international du Travail.

Aussi l'Assemblée de la 3^e session de la Société des Nations, dans sa séance du 29 septembre 1922, jugea-t-elle que le Salvador se trouvait lié par les dispositions de la partie XIII du Traité de Versailles, comme ayant fait de son plein gré acte de membre de l'organisation internationale du travail, ce qui lui enlevait le droit de s'en retirer sans observer les règles voulues par le Pacte de la Société des Nations. Un arrangement financier intervint. Le Salvador accepta de payer les arriérés des sommes qu'il devait à l'organisation internationale du travail pour l'entretien du Bureau international du travail. Il paya avec réserves. Il persista dans son attitude juridique, considérant qu'il avait le droit pour lui. Mais en fait il revint prendre sa place à différentes reprises à la Conférence internationale du travail, si bien qu'en fait la situation le concernant se trouve réglée.

Mais ce précédent ne suffit point à trancher définitivement, juridiquement, la question, puisque, les circonstances particulières ont amené les juges chargés d'examiner le problème, à statuer en fait plutôt qu'en droit. A notre avis, malgré la difficulté de faire de ce précédent une application générale, en raison des circonstances qui viennent d'être rappelées, la question aurait dû être tranchée exactement dans les mêmes termes même si elle avait été examinée simplement en droit.

Raisons sur lesquelles on fonde la participation obligatoire des membres de la S. D. N. à l'organisation internationale du travail.

La participation des membres de la Société, des Nations à l'organisation internationale du Travail nous paraît obligatoire, en effet, pour les raisons suivantes. Contrairement, à la négation du Salvador, le Pacte de la Société des Nations n'est point muet sur l'organisation internationale du Travail. Le Pacte de la Société des Nations y fait allusion manifeste, et on trouve l'expression dans l'art. 23. Cet article étant incorporé dans le Pacte, les signataires du Pacte seraient mal venus à prétendre que la partie XIII du Traité de Versailles est étrangère à ce dernier.

L'article 23 du Traité de Versailles porte:

L'article 23
du Traité de
Versailles.

"Les membres de la Société des Nations s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant et dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires". Par conséquent, ici pas de discussion possible. L'organisation internationale du travail, ou une organisation analogue, fait partie des obligations contractées par les signataires du Pacte de la Société des Nations pour remplir l'obligation commune que tous ont contractée, à savoir faire régner des conditions équitables d'emploi et de travail des femmes, des hommes et des enfants. Or, comme le dit avec raison le Directeur du Bureau international du travail, dans sa lettre du 28 décembre 1920, au Ministre des affaires étrangères du Salvador, (Bulletin officiel du Bureau international du Travail, du 7 juin 1922, page 396 et suivantes) il est évident que l'article 23 a en vue l'Organisation internationale du Travail. Toute autre interprétation signifierait que l'Organisation internationale du travail et le Bureau international du travail, que les puissances ont institués et convenu d'entretenir, conformément à la partie XIII du Traité de Versailles, n'ont pas été considérées comme une organisation nécessaire, et que des organisations nécessaires, qui ne seraient pas celles-ci, devraient être établies, et entretenues d'une façon différente. L'article 23 perdrait de la sorte, toute raison d'être. Mais comment ne point établir entre cet article 23 et l'art. 387, articles qui font partie d'un même document, signé par les mêmes membres, la corrélation nécessaire? Comment imaginer que les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations aient entendu confier à une autre organisation l'exécution des engagements pris à l'article 23? Les Etats membres de la Société des Nations ont donc l'engagement de s'acquitter des obligations que la partie I3 du Traité de Versailles met à leur charge. Car, pour remplir l'engagement contracté aux termes de l'article 23 de ce Pacte, à l'effet d'assurer des conditions équitables et humaines, il n'existe pas d'autre procédure que celle visée par la partie I3 du Traité de Versailles. La preuve en est que l'article 392 prévoit l'établissement du Bureau international du Travail, comme partie des institutions de la Société des Nations. La preuve en est que l'article 427 parle de l'organisation internationale du travail comme associée à la Société des Nations. La preuve en est enfin que l'article 399 établit, notamment en ce qui concerne l'exécution des obligations pécuniaires contractées par les membres les relations entre le Bureau international du Travail et la Société des Nations. Cet article dispose: "Chacun

des membres, y est-il dit, paiera les frais de voyage et de séjour de ses délégués et de leurs conseillers techniques, ainsi que de ses représentants, qui prendront part aux sessions de la Conférence et du Conseil d'administration, selon les cas; tous les autres frais du Bureau international du Travail, des sessions de la Conférence, seront remboursés au directeur par le secrétaire général de la Société des Nations, sur le budget général de la Société des Nations; le directeur sera responsable vis-à-vis du secrétaire général de la Société des Nations pour l'emploi de tous fonds à lui versés conformément aux stipulations du présent article".

On ne saurait établir d'une façon plus nette le lien qui existe entre le Bureau international du travail et la Société des Nations et le rôle social de celui-ci à l'intérieur de la Société des Nations. Si l'article 23 n'avait pas le sens qu'on lui donne, serait-ce véritablement à la Société des Nations comme telle qu'eut été donnée qualité de financer le fonctionnement du Bureau international du Travail? Cet article n'est-il point le corollaire de l'article 23? N'est-ce pas précisément parce que les membres du Pacte, les membres de la Société des Nations, ont contracté l'engagement prévu par l'article 23, que par là même, ils ont donné mission à la Société des Nations d'entretenir en leur nom le bureau international du travail? Cet entretien n'est-il point la réalisation de l'engagement pris dans l'article 23? Si bien qu'on aurait mauvaise grâce à contester le lien entre la partie I3 et le Pacte de la S.D.N. Dès lors, c'est bien par l'intermédiaire de l'organisation internationale du Travail et du Bureau international du travail, et par eux seulement, que les membres de la Société des Nations, liés par le Pacte, doivent remplir leurs obligations en cette matière. En tous cas, ces nations doivent contribuer pécuniairement à l'entretien des organismes créés par la partie I3. Dès lors, on concevrait mal que les nations participant de leurs deniers au fonctionnement d'une institution, se désintéressent de son fonctionnement et de son rôle. Sans doute est-il loisible aux membres de la Société des Nations de ne point prendre part aux assemblées de celle-ci, et de ne point assister aux sessions de la Conférence internationale du travail, c'est une question dont les gouvernements sont seuls juges. De même les membres d'une association ne sont point tenus de prendre part à chacune des séances; mais par contre ils sont obligés de contribuer au fonctionnement financier de cette entreprise. En résumé, à notre avis, la participation des membres de la Société des Nations à l'organisation internationale du travail est obligatoire juridiquement, sans bien entendu qu'aucune sanction n'ait été prévue quant

à l'obligation de participer effectivement à ses travaux

Deuxième question-Beaucoup plus intéressante, et controversée, posée avant même la signature du Traité de Versailles, a été la seconde question, à savoir si un Etat peut être membre de l'Organisation internationale du Travail sans être membre de la Société des Nations.

Un Etat peut-il être membre de l'organisation internationale du travail sans être membre de la S.D.N.

Ici l'argumentation que l'on vient de développer n'a plus sa raison d'être. En effet, si le membre de l'organisme entier qu'est la société des Nations, doit obligatoirement appartenir à chacun des organes constitués en celle-ci, ou directement rattachés à elle, la réciproque n'est pas nécessairement vraie et l'on peut parfaitement concevoir, en logique, en droit et en fait, l'affiliation à l'un des organismes techniques sans la participation à l'organisme politique.

Néanmoins, juridiquement, on peut exiger comme condition à la participation du fonctionnement des organismes élémentaires, l'adhésion ou l'admission préalable à la Société des Nations ou le maintien de cette affiliation.

Ce fut en ces termes que le problème se posa soit au sujet des nations qui sollicitèrent leur adhésion à l'organisation internationale du travail antérieurement à leur entrée dans la Société des Nations, soit au sujet de nations qui prétendirent continuer à appartenir à l'organisation internationale du travail après s'être retirées de la Société des Nations. Ce sont les deux cas connus dans la jurisprudence relative à l'organisation internationale du travail sous le nom du cas de l'Allemagne pour l'entrée à l'organisation internationale du travail et du cas du Brésil pour la sortie de la S.D.N.

Le cas de l'Allemagne.

Le premier aspect du problème, celui de la subordination de l'entrée à l'organisation internationale du travail à l'admission préalable à la Société des Nations, a été soulevé par le cas de l'Allemagne. Lorsque l'organisation internationale du travail fut créée en 1919, la liste des membres originaires de la Société des Nations, ou des membres pouvant le devenir par adhésion immédiate des membres invités, ne comptait que 45 Etats, dont 32 signataires du Traité de Versailles et 13 invités à adhérer au Pacte. Mais on n'y trouvait point le nom des Etats qui venaient de faire la guerre aux alliés, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie. On entendait les soumettre à une sorte de stage probatoire avant de leur donner accès à la Société des Nations, laquelle ne comportait à cette époque que les anciens alliés, les Etats associés et les Etats neutres. N'y figuraient pas non plus, pour les raisons indiquées précédemment les Etats-

Raisons de
l'admettre
à l'Organisa-
tion inter-
nationale
du travail.

Or, si ces exclusions et ces abstentions s'ex-
pliquaient pour des raisons légitimes de haute politi-
que, et par des considérations sentimentales dont il
ne faut point méconnaître l'importance, elles n'en é-
taient pas moins en contr-
adiction avec le principe
de l'universalité souhaitable de l'organisation inter-
nationale du travail, fondée non pas tant sur des consi-
dérations juridiques d'égalité théorique de tous les
Etats, mais sur des considérations utilitaires d'égalité
pratique dans la concurrence internationale. Sans
doute s'y ajoutait-il, du côté des travailleurs, le dés-
sir de ne point avoir l'air d'infliger à la classe ou-
vrière allemande, considérée comme innocente de la guerre
et de ses suites les conséquences de fautes imputa-
bles seulement au gouvernement. Mais au total, si l'Alle-
magne demeurait en dehors du concert des grandes na-
tions industrielles, au nom de quel principe pourrait-
on lui imposer l'application chez elle de mesures de
protection réglementaires ou jugées indispensables? A
la faveur de cette exclusion et de cette omission,
ne pourrait-elle pas améliorer par une législation ou-
vrière moins généreuse, les conditions de concurrence
déjà favorables dont elle jouissait? Et d'un autre côté
ne serait-ce point priver bénévolement du précieux concours
de ses experts et de ses techniciens, lesquels au-
raient pu, autour d'une table, mettre les nations alliées
au courant de tous les progrès techniques, sociaux et
législatifs accomplis dans l'Empire allemand? On com-
prend donc que très tôt cette question ait préoccupé
les esprits.

La discus-
sion à la
conférence
de la Paix.

Aussi, à peine la Commission de législation
internationale du travail avait-elle décidé d'établir
un lien entre la Société des Nations et l'organisation
internationale du travail, que, le 27 février 1919, com-
prenant les conséquences possibles de ce lien et de
cette mesure, M. Vandervelde, représentant de la Belgique
demanda s'il ne serait pas possible d'admettre des
Etats à l'organisation internationale du travail avant,
ou en même temps, qu'ils le fussent à la Société des
Nations.

Peu de jours après M. Jouhaux et le Baron
Major des Planches, représentant l'Italie, insistaient
sur la nécessité de permettre à toutes les nations
sans exception, de participer au fonctionnement de l'or-
ganisation internationale du travail. Néanmoins la
Commission n'osa pas prendre sur elle de proposer une
telle décision, qui eut été une sorte de préjugé sur un

problème délicat, et qui aurait eu l'air de dicter au Conseil suprême la décision à prendre. L'aspect politique de ce problème ne lui échappait pas; elle se contenta donc de rappeler qu'une législation internationale du travail vraiment efficace ne peut être établie sans le concours au moins des pays neutres; il était donc souhaitable que la Conférence de la Paix consultât les puissances neutres sur les projets de convention, avant de les adopter définitivement.

La demande
d'adhésion
de l'Alle-
magne à
l'organisa-
tion inter-
nationale
du travail.

De son côté, le Conseil suprême avait été saisi directement par l'Allemagne d'une demande d'adhésion à l'organisation internationale du Travail. Au début, il se montra peu favorable, mais son opposition fut de courte durée. Dans sa lettre du 10 mai, communiquant et commentant le projet allemand sur le droit international ouvrier, le comte Brocksdorf Rantzau avait déclaré: "Nous considérons comme nécessaire que tous les Etats sans exception adhèrent à la convention, quand bien même ils ne feraient point partie de la Société des Nations".

La réponse
de Monsieur
Clémenceau.

Le 14 mai, dans sa note en réponse, M. Clémenceau lui faisait savoir que dans l'avenir le droit pour l'Allemagne de participer à l'organisation internationale du travail serait assuré dès qu'elle aurait été admise dans la Société des Nations, conformément à l'article Ier du traité. L'admission à la Société des Nations semblait donc être la condition préalable à l'admission à l'organisation internationale du travail.

L'opinion du
Conseil
suprême.

Or, dans l'intervalle, le Conseil suprême avait consulté le comité de la Commission de législation internationale ouvrière institué pour examiner les remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix, et le 15 mai ce comité présentait une suggestion sensiblement différente de l'esprit dans lequel M. Clémenceau avait rédigé sa réponse. Ce comité suggérait que l'Allemagne put être admise immédiatement après la Conférence de Washington. Du reste, en transmettant cette réponse, M. Arthur Fontaines, à cette époque secrétaire général de la Commission, avait posé au secrétaire général de la Conférence de la Paix la question de savoir si cette décision ne rendait point nécessaire la modification de la rédaction de l'article 387 du Traité lequel stipule que seront membres de l'organisation internationale du Travail les membres de la Société des Nations. Or, disait M. Arthur Fontaines, si l'on considère possible l'adhésion à l'organisation internationale du travail sans l'adhésion préalable à la Société des Nations, n'y a-t-il pas lieu de modifier sur ce point le traité de Versailles, pour le mettre en harmonie avec cette situation nouvelle?

Le Conseil suprême, pas plus que le Conseil de rédaction ne jugèrent utile de prendre cette suggestion

en considération. Ce silence ne doit d'ailleurs pas être interprété comme impliquant que la question ne se posait pas.

Changement
d'opinion du
Conseil su-
prême.

Quoi qu'il en soit, le 17 mai, le Conseil suprême revenait sur la réponse faite à l'Allemagne trois jours auparavant. Il décidait de donner suite à la proposition du comité et le 31 mai, cette décision nouvelle était notifiée au comte Brocksdorf Rantzau. C'est alors que se produisit une nouvelle intervention.

Jusque là il avait été décidé d'admettre l'Allemagne dans l'Organisation internationale du Travail après la Conférence de Washington. L'intervention vint du côté des ouvriers. Ceux-ci étaient hostiles aux décisions du Conseil suprême. La Conférence de Berne, au mois de février, avait en effet déjà exprimé le vœu que toutes les nations fussent représentées à la Conférence du Travail. On ne voyait pas en effet, disaient les travailleurs, de raison d'observer une différence, de marquer une infériorité au détriment de certaines nations par rapport aux autres.

Création au
congrès in-
ternational
d'Amsterdam
de la confé-
dération in-
ternationale
ouvrière ou
2^e interna-
tionale.

Ce vœu fut renouvelé en termes plus vigoureux et presque comminatoires au Congrès international d'Amsterdam, le 26 Juillet 1919, au congrès où fut créée la Confédération internationale ouvrière, appelée la Seconde internationale, par opposition à la première créée par Karl Marx, et à la troisième créée à Moscou. Malgré l'opposition de Samuel Gompers, et sur l'insistance de la C.G.T. française, par 29 voix contre 11, les organisations affiliées à l'Internationale d'Amsterdam, décidèrent que si l'Allemagne n'était point invitée à la Conférence de Washington et que si les représentants du monde syndical de tous les pays sans exception n'y étaient point conviés et admis, elles n'y prendraient point part.

L'effet de cet ultimatum fut immédiat. Qu'eut été la Conférence de Washington sans le concours ouvrier? Que serait-il advenu des espoirs que l'on fondait sur cette collaboration des travailleurs, des patrons et des gouvernants dans la Conférence internationale du travail, Boîte de résonnance ou chambre de compensation de leurs revendications respectives? Quel eut été surtout l'effet de cette abstention sur l'opinion publique? Aussi comprend-on que le 11 septembre 1919 le Conseil suprême céda. Il donna satisfaction aux milieux syndicaux ouvriers en ces termes: "Il est décidé que la question de l'admission des délégués allemands et autrichiens au Congrès international du Travail, à Washington sera laissée à la décision de ce congrès. Aucune entrave ne sera apportée par les Gouvernements alliés et associés à la remise des passeports aux représentants

allemands et autrichiens désireux de se rendre par anticipation à Washington".

La conférence de Washington décide l'admission de l'Allemagne et de l'Autriche à l'organisation internationale du travail

Devant la Conférence de Washington elle-même la question ne souleva presque pas de débats. Au nom du Comité international d'organisation, M. Arthur Fontaine, délégué français, rédigea un rapport favorable à l'admission. L'unique opposition émana de M. Guérin, délégué patronal français. Par contre, fidèles à la position qu'ils avaient déjà prise antérieurement, M. Jouhaux et le baron Mayor des Planches appuyèrent vigoureusement M. Fontaine, et finalement, par 71 voix contre une et une abstention, en séance plénière, le 30 octobre 1919, l'Allemagne et l'Autriche, qui n'étaient pas encore membres de la Société des Nations, furent admises au sein de l'organisation internationale du travail. Cette admission demeura d'ailleurs platonique pour la Conférence de Washington, étant donné que les délégués allemands et autrichiens ne purent pas parvenir à temps dans cette ville pour prendre une part effective aux travaux.

La question paraissait donc tranchée, dans le sens qu'il n'y avait point de lien nécessaire entre l'adhésion à la Société des Nations et l'adhésion à l'Organisation internationale du travail et que l'organisation internationale du travail pourrait recruter ses membres en dehors du cercle des Etats adhérents au Pacte de la Société des Nations. Néanmoins, ce précédent n'a point fait jurisprudence.

La question d'admission de la Finlande à l'organisation internationale du travail

Aussi bien, presque en même temps que l'Allemagne, la Finlande, pays nouvellement venu au monde avait présenté une demande tendant à être admise à la Conférence du travail de Washington, quoiqu'elle n'eut point encore adhéré à la Société des Nations.

Le Conseil suprême, suivant la même procédure qu'il avait adoptée pour l'Allemagne, avait également pour elle décidé de laisser cette question à l'appréciation de la Conférence elle-même. Lorsque la Commission compétente de cette Conférence examina la demande, elle proposa, à la majorité, d'appliquer à la Finlande la même décision qu'à l'Allemagne. Elle proposa même de généraliser la mesure, en ce sens que dorénavant tout Etat qui demanderait à être admis à l'organisation internationale du travail, en se conformant à la procédure qui devait être adoptée, c'est-à-dire en se soumettant au préalable à l'admission de la Conférence elle-même, pourrait être admis. Toutefois la Commission ne fut pas unanime dans ses conclusions. La minorité de la Commission, composée d'un seul membre, mais particulièrement actif et vigoureux dans son raisonnement juridique, développa dans son rapport les raisons juridiques

qui lui paraissaient s'opposer à l'admission dans l'organisation internationale du travail d'Etats qui n'avaient point encore été admis dans la Société des Nations.

Arguments contre l'admission à l'organisation internationale du travail d'un pays non affilié à la Société des Nations.

1) Premièrement, disait la minorité, si cette admission avait été considérée comme possible par les auteurs de la partie XIII du Traité de Versailles, ils n'auraient point manqué d'indiquer dans quelles conditions, par quelles autorités serait prononcée cette admission, car ce sont là des questions essentielles, des problèmes indispensables à trancher. Le fait même que la partie XIII du Traité de Versailles est restée muette sur ce point, et qu'elle n'a retenu comme mode d'admission que l'affiliation préalable à la Société des Nations, indique bien qu'à son avis c'est là le mode normal, et obligatoire d'entrée dans l'organisation internationale du travail.

2) En deuxième lieu, déclarait-elle, le lien organique établi entre les deux institutions (lien dont on a examiné la portée lorsque l'on a étudié la question de l'entrée de l'Etat de Salvador dans l'Organisation internationale du Travail) ce lien semble de telle nature qu'il exclue l'adhésion d'un Etat à la partie XIII du Traité de Versailles, sans l'adhésion simultanée au Pacte de la Société des Nations.

3) De plus, ajoutait la minorité, on ne saurait lui objecter valablement le précédent créé par l'entrée de l'Allemagne et l'Autriche à l'organisation internationale du Travail. Cette entrée de l'Autriche et de l'Allemagne ne constitue pas une solution de principe. C'est plutôt une solution de circonstance, se justifiant par les conditions particulières où elle a été négociée et obtenue. Aussi bien, l'entrée de l'Allemagne et de l'Autriche est le résultat d'une tractation, la contrepartie de conditions que l'on a exigées de l'Allemagne. Un traité, quelque victorieuse que soit l'une des deux parties, est une convention. Une convention implique de part et d'autre certaines concessions. En échange de certaines concessions obtenues par l'Allemagne, celle-ci a obtenu le droit, la faculté d'adhérer directement à l'organisation internationale du travail. On ne pourrait donc tirer argument de cette solution, pour l'étendre à toutes les autres nations, dans des circonstances tout à fait différentes de celles de l'Allemagne et de l'Autriche.

4) Enfin, disait-on, cette décision, ne peut point être considérée comme une interprétation de l'article 387 du Traité de Versailles. La Conférence internationale du travail elle-même n'a point qualité pour interpréter le traité. L'interprétation du traité est une œuvre juridique pour laquelle la Société des Nations, le Traité

de Versailles, a prévu la juridiction compétente, qui est la Cour suprême de Justice internationale. Seule elle a qualité pour interpréter le Traité. Donc la Conférence internationale du travail ne saurait prendre sur elle de se substituer à ce tribunal suprême.

Par conséquent, concluait-on, en l'absence d'une disposition formelle du Traité de Paix, la Conférence internationale du travail n'avait pu tenir le droit d'admission d'une décision du Conseil suprême, et encore moins d'une décision prise par elle.

Bien que cette argumentation n'eut été formulée que par un seul membre, sur les cinq de la Commission spéciale de la Conférence de Washington, elle produisit un effet certain sur ladite Conférence. Elle l'embranla au point de l'empêcher de prendre de décision définitive. La conférence n'a point passé outre, et tout en ne se prononçant pas sur la question de principe, elle se contenta d'inviter les délégués de la Finlande à participer à la Conférence dans les mêmes conditions que les autres pays qui ne faisaient pas partie de la Société des Nations, c'est-à-dire à titre d'auditeurs libres, ou d'observateurs, sans avoir le droit de prendre part effectivement aux discussions, aux délibérations et aux votes.

Il en fut de même du Luxembourg; il en fut de même de nouveau à Gênes pour la Finlande. Par la suite la question fut réglée pour ces deux Etats. Automatiquement, en 1920, ils furent admis à la Société des Nations, et dès lors la question de leur adhésion à l'Organisation internationale du travail ne souleva plus de difficultés.

Il allait être donné d'ailleurs à la même session de l'Assemblée de la S.D.N. de l'année 1920 de créer un autre précédent. Elle avait admis comme membres de la Société des Nations, et par conséquent de l'organisation internationale du travail, l'Autriche déjà membre de l'organisation internationale du travail depuis l'année 1919, dans les conditions qui viennent d'être rappelées, l'Albanie, la Bulgarie, et le Costa-Rica. Mais elle avait rejeté l'admission de l'Estonie, de la Lithuanie et de la Lettonie, pour des raisons d'ailleurs momentanées de pure politique. Or, comme justement l'Assemblée estimait que ce rejet n'était point de nature à exclure ces Etats de leur adhésion à l'Organisation internationale du travail, elle décida que si ces Etats voulaient bien demander leur admission à l'Organisation internationale du Travail, cette demande serait présentée à la Conférence, laquelle statuerait conformément au précédent de l'Allemagne à Washington. C'était donc reconnaître implicitement à cet-

te Conférence elle-même le droit de se prononcer sur l'admission, et trancher la question de principe et de procédure, mais en transformant cette procédure, considérée à Washington comme exceptionnelle, en une procédure régulière et normale.

A vrai dire, la Conférence n'eut pas à faire usage de cette invitation, car, avant même que sa prochaine session se tint, les Etats en question furent admis à la Société des Nations elle-même, et par voie de conséquence automatiquement à l'organisation internationale du Travail.

Il convient cependant de reconnaître que l'organisation internationale du Travail elle-même, quelque désireuse qu'elle soit d'affirmer son universalité et d'étendre pour des raisons utilitaires et juridiques sa compétence au nombre le plus grand de pays, ne paraît pas très soucieuse de multiplier les adhésions d'Etats non adhérents au préalable à la Société des Nations. L'exemple du Mexique est typique à cet égard.

Le cas du Mexique.

Le Mexique ne fait pas partie de la Société des Nations, parce qu'à l'origine, il en a été exclu en raison de l'opposition de certains Etats à ce qu'il fut invité à y adhérer dans les mêmes conditions que les autres républiques de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale.

L'absence du Mexique de l'organisation internationale du Travail, conséquence de son absence de la Société des Nations, est d'autant plus regrettable que la législation récente de ce pays est des plus progressistes. Aussi l'organisation internationale du travail a-t-elle essayé de se concilier le gouvernement mexicain, d'autant que les présidents du Mexique, et en particulier le Président Calles, y semblaient eux-mêmes favorables, comme le montre l'entrevue que ce président eut à Paris en 1924 avec M. Albert Thomas, directeur du Bureau international du Travail.

Mais le mode normal d'adhésion à l'organisation internationale du Travail est l'adhésion préalable à la Société des Nations. Or, le Mexique a toujours manifesté vis-à-vis de la Société des Nations une certaine réserve, justifiée par le souvenir qu'il a conservé du traitement dont il avait été la victime en 1919 et de plus par l'appréhension qu'il n'a pas cessé d'avoir de se heurter peut-être à une opposition analogue s'il présentait une nouvelle demande d'admission.

Ceci étant, M. Oudegest, au nom du groupe ouvrier, proposa à la session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail de 1924 d'inviter le Mexique à présenter une demande d'admission à l'organisation internationale du travail. C'était lui ten-

dre la main; et lui garantir que, s'il présentait une telle demande, il trouverait au sein du Conseil d'administration un certain nombre de membres disposés à défendre et à soutenir sa cause. Mais le Conseil d'administration ne crut pas devoir suivre la proposition de ce membre ouvrier; il la rejeta en souvenir des difficultés soulevées à Washington à propos de la Finlande. Ainsi se trouve administrée la preuve que si, théoriquement, une nation peut être admise à l'organisation internationale du travail sans avoir préalablement pénétré dans la Société des Nations, néanmoins l'organisation internationale du travail elle-même ne se montre pas très désireuse d'admettre des membres dans des conditions aussi exceptionnelles.

Depuis ces différents incidents, le nombre des Etats membres de l'organisation internationale du travail n'a pas cessé de grandir, dans le même temps que grandissait le nombre des adhérents à la Société des Nations. En dehors de l'Allemagne, admise à la Société des Nations en 1926, et qui a ainsi acquis la plénitude des droits des membres de l'organisation internationale du travail, la Hongrie avait été admise en 1922, l'Ethiopie et l'Etat libre d'Irlande en 1923, la République Dominicaine en 1924. A l'heure actuelle l'organisation internationale du Travail comporte 55 Etats membres, ce qui n'est d'ailleurs pas le nombre maximum, après avoir atteint en 1926 le nombre de 56, ramené à 55 par des démissions non compensées par autant d'adhésions.

La compétence territoriale de l'organisation internationale du travail.

Au reste, la compétence territoriale de l'organisation internationale du travail n'est point limitée aux circonscriptions des Etats membres eux-mêmes. En effet, deux articles du Pacte de la Société des Nations visant l'action de celle-ci, sont conçus de façon à l'étendre au-delà des frontières politiques des métropoles. Ces deux articles sont l'art. 23 a, et l'article 421.

L'article 23(a) dit: "L'action de l'organisation internationale du travail s'étend à tous les pays où les Etats membres de la Société des Nations entretiennent des relations de commerce et d'industrie". Cet article est obscur.

Est-ce à dire que par le fait qu'un Etat est adhérent à la Société des Nations, ou à l'organisation internationale du travail, il contracte l'obligation de n'avoir des relations de commerce et d'industrie qu'avec les autres Etats adhérents? ou bien qu'il n'aura de relations qu'avec les Etats qui observeront dans leurs relations ou leur législation des principes analogues à ceux posés par l'organisation internationale du travail. Une obligation juridique pareille serait

impossible à imposer et surtout à appliquer. Tout au plus veut-on dire que ces Etats s'efforceront, dans leurs relations contractuelles avec d'autres Etats d'agir par persuasion et d'exercer sur eux une action de propagande. En particulier, cette action pourra s'exercer sous la forme de traités bilatéraux. Dans leurs relations avec les pays avec lesquels ils entretiennent des relations de commerce et d'industrie, chacun des pays appartenant à la Société des Nations et à l'organisation internationale du travail poseront en principe que ces relations seront toujours assises sur la base des règles posées par la Société des Nations et l'organisation internationale du Travail. Ainsi, même si certains d'entre-eux ne sont pas membres de la Société des Nations, les Etats en relation les uns avec les autres pourront cependant bénéficier de ces mesures prises par la majorité des nations civilisées.

Les traités bi-latéraux joueront donc ici encore le rôle de facteurs de législation sociale et de progrès social international.

La représentation des co-s'engagent à appliquer les conventions auxquelles ils lonies à l'or-auront adhéré conformément aux stipulations de la préservation internationale in-te partie du présent Traité à celles de leurs colonies ou possessions et à ceux de leurs protectorats qui ne se du travail. gouvernement pas pleinement eux-mêmes, cela sous les réserves suivantes: 1) que la convention ne soit pas rendue inapplicable par les conditions locales; 2) que les modifications qui seraient nécessaires pour adapter la convention aux conditions locales puissent être introduites dans celles-ci". Cet article définit le champ d'action de l'organisation internationale du travail et il considère comme le formant les colonies et les protectorats, autres que ceux jouissant d'une autonomie politique les faisant assimiler à des Etats indépendants. En d'autres termes, il y a lieu de distinguer deux catégories de possessions coloniales. Celles qui jouissent de l'indépendance ou de l'autonomie politique, sont admises dans la Société des Nations au même titre que des Etats indépendants. Par exemple, les Dominions anglais sont représentés de la même façon que les autres Etats indépendants. C'est donc pour la Grande-Bretagne ou l'Empire britannique une représentation fort importante; quant aux colonies proprement dites, c'est-à-dire les possessions ne jouissant pas d'une autonomie politique, elles sont représentées par l'intermédiaire des métropoles. L'Algérie, la Tunisie, l'Indochine, grandes colonies françaises, ne figurent point individuellement à l'organisation internationale du travail; elles y participent par les représentants patronaux, ouvriers et gouvernementaux français.

Raisons qui
font inclure
les mandats
dans les ter-
ritoires sou-
mis à la com-
pétence de
l'organisa-
tion interna-
tionale du
travail.

Quelle est la situation des territoires sous mandat, ils ne sont point expressément spécifiés, et l'on a pu se demander les concernant s'ils échappaient à l'application des principes de l'organisation internationale du travail. Deux raisons à notre avis justifient leur inclusion dans les territoires soumis à la compétence de l'organisation internationale du travail.

Première raison: tant que les mandats demeurent sous la tutelle éducative et politique de la puissance mandataire, on peut considérer qu'ils représentent la forme la plus moderne, la forme la plus évoluée du régime colonial. L'on peut, par conséquent, toutes réserves étant faites sur ce que cette comparaison pourrait avoir d'erroné par ailleurs, les considérer, comme des sortes de protectorats ou de colonies d'une nature particulière. Et, étant donné que l'autorité de la puissance mandataire s'y exerce, elle doit le faire conformément aux principes de la législation moderne, en raison même des engagements que les nations signataires du Pacte de la Société des Nations ont prises à l'égard de tous les territoires sur lesquels s'exerce leur souveraineté et leurs pouvoirs. Du reste, on ne comprendrait pas que l'oeuvre éducatrice confiée à la puissance mandataire ne comportât point comme obligation celle d'enseigner au pays sous mandat le progrès social et la nécessité d'une législation sociale moderne.

En effet, théoriquement au moins, le but du mandat est de faire l'éducation sociale du pays et, de s'efforcer de l'élever au niveau moral, économique, et politique du pays mandataire, puisqu'il est spécifié que le mandat cessera lorsque l'Etat sous mandat aura été considéré comme adulte, et digne de se diriger lui-même. On ne concevrait pas que cette oeuvre de tuteur ne comprit point le progrès moral, économique et social que constitue l'application d'une législation ouvrière progressiste.

Enfin, dès le début du fonctionnement du bureau international du Travail, son Directeur a tenu à bien faire reconnaître par la Société des Nations que la réglementation du travail dans les territoires sous mandats, comme dans les territoires coloniaux, était de la compétence de l'organisation internationale du travail. Telles sont donc les raisons d'ordre pratique, économique et juridique qui justifient l'assimilation des territoires sous mandats aux colonies, aux protectorats, dans la compétence territoriale de l'organisation internationale du travail.

Importance de
la compéten-
ce territo-
riale du

Tant et si bien qu'aujourd'hui, entrent dans cette compétence territoriale de l'organisation internationale du travail, non seulement les pays signatari-

Bureau international du travail.

res eux-mêmes, mais leurs possessions coloniales, et tous les territoires sur lesquels s'exerce leur autorité. Le champ d'action du Bureau international du Travail, mesuré à la population des territoires relevant à un titre quelconque des Etats affiliés, forme un total de plus d'un milliard et demi d'habitants, sur les deux milliards qui peuplent le monde. Les trois quarts de la population de l'univers se trouvent ainsi soumis à la compétence de l'organisation internationale du travail.

Il convient d'ailleurs de ne point s'exagérer la portée de ce chiffre. D'une part, un certain nombre d'Etats, qui figuraient dans l'annexe du Pacte comme membres originaires de la Société des Nations, n'ont jamais fait acte officiel d'adhésion. D'autre part, certains pays importants n'ont jamais été invités à y adhérer. Et enfin, l'organisation politique de l'Europe, tant antérieure que postérieure à la guerre, laisse en dehors de l'adhésion possible à la Société des Nations et à l'organisation internationale du travail quelques collectivités publiques à caractère particulier. Il existe donc trois sortes d'exceptions à l'universalité de l'organisation internationale du travail, exceptions suffisamment importantes, à la fois par le nombre des habitants et par le rôle économique que jouent les Etats qui en sont l'objet, pour qu'il soit nécessaire d'y consacrer quelques développements.

Les pays en dehors de la S.D.N. et de l'organisation internationale du travail:

Les Etats-Unis cause de leur hostilité au Pacte de la S.D.N.

Le plus important des Etats, théoriquement, mais platoniquement aussi, membre originaire du Pacte, demeuré pratiquement en dehors de lui, est les Etats-Unis. Les deux autres pays membres originaires théoriques, mais restés en dehors du Pacte de la Société des Nations sont l'Equateur et le Hedjaz.

L'hostilité des Etats-Unis vis-à-vis du Pacte de la Société des Nations, qui a motivé le refus formel du Congrès américain de ratifier le Traité de Versailles et n'est pas étrangère aux difficultés dans lesquelles le monde se débat depuis la conclusion du Traité de Versailles, est due à de multiples causes qu'il serait hors de propos d'énumérer ici; on peut se contenter d'indiquer les deux principales, dans la mesure où elles se rattachent à l'organisation internationale du travail. Ces causes sont d'ordre politique et d'ordre économique et se ramènent essentiellement aux deux considérations suivantes. D'abord, le gouvernement américain, le Congrès américain, et le Sénat américain en particulier, sont très peu soucieux de se mêler en quoi que ce soit aux affaires de la vieille Europe. Ils considèrent avec un souverain mépris ce qui n'est point américain, et en particulier ce qui est européen.

Ils entendent conserver vis-à-vis de l'Europe une position d'indépendance politique absolue; ils ne veulent à aucun prix être mêlés aux difficultés, aux controverses et aux discussions européennes.

En second lieu les milieux économiques américains sont beaucoup plus individualistes que les milieux européens. L'interventionnisme étatiste, la législation protectrice ouvrière y est moins développée. Ce n'est pas à dire que la législation du travail en Amérique soit moins touffue que la législation du travail en Europe; par exemple en ce qui concerne la prévention des accidents du travail, les Etats de l'Amérique, entrent dans un luxe de détails, que ne connaît pas, fort heureusement pour les inspecteurs du travail, la législation française.

Néanmoins, sur la plupart des points, les Etats Unis s'en remettent à l'initiative privée, à l'initiative des patrons, à l'action des ouvriers, du soin de régler la plupart des questions qui, en Europe, sont tranchées par la voie de la réglementation législative ou administrative. Et il n'est pas douteux que le progrès dans l'organisation technique et dans l'organisation sociale du travail aux Etats-Unis repose sur l'initiative des patrons, initiative individuelle ou collective. La politique ouvrière des patrons américains soutient très souvent avantageusement la comparaison avec l'action législative ou administrative européenne. L'intervention de l'Etat y est donc moins nécessaire. Quand les patrons comprennent qu'ils n'obéissent pas seulement à un devoir d'humanité mais à leur intérêt économique en prenant les mesures favorables aux ouvriers, en matière de durée, d'organisation du travail, d'aménagement des usines, etc... l'administration peut se dispenser d'intervenir.

Les inconvénients de l'abstention des E.U.A.

Néanmoins, au point de vue européen, on comprend aussi que cette abstention et que cette absence des Etats-Unis, soit envisagée avec regret, et que nul n'en éprouve un regret davantage que l'organisation internationale du travail.

Non seulement, en effet, les Etats-Unis sont le pays le plus puissant du monde, leur rôle universel s'étend de plus en plus et leur abstention en matière de protection ouvrière juridique est un argument de premier ordre aux mains des adversaires de l'organisation internationale du Travail, mais encore la crise actuelle rend ce danger plus grand que dans la période de prospérité que le monde vient de traverser. Devant la nécessité de comprimer le prix de revient en vue de rechercher les débouchés nouveaux, devant la capacité de concurrence d'une Amérique plus fortement outillée et moins entravée législativement, il est à craindre

que les Etats membres de l'organisation internationale du Travail n'hésitent à se lier les mains par de nouvelles réglementations, s'ils n'ont point l'assurance que les Etats-Unis y souscriront également. C'est pourquoi l'abstention des Etats-Unis est de nature à créer un obstacle au développement de la législation internationale du Travail.

C'est pourquoi jamais le Bureau international du Travail ne s'est résigné à cette abstention des Etats-Unis, d'autant plus regrettable que la première conférence internationale s'était tenue à Washington et les plus vastes espoirs avaient été alors envisagés. Ces espoirs furent vite déçus, l'Europe répondit à l'invitation du Président des Etats-Unis; par suite de l'erreur d'optique commise en 1918 et 1919, et qui faisait considérer le Président Wilson comme véritablement investi de pouvoirs lui permettant de parler au nom des Etats-Unis. Mais dès octobre 1919 il fallut déchanter, rien ne fut plus triste à cet égard que la Conférence de Washington, où les autorités américaines se bornèrent à une présence de pure courtoisie mais où les patrons et les ouvriers américains n'agirent qu'en tant qu'observateurs sans droit de prendre part aux délibérations. Le Président Gompers même, dont cependant l'organisation internationale du travail était en partie l'oeuvre, se contenta simplement de prononcer un discours de bienvenue aux intéressés.

Les partisans du B.I.T. nombre de personnes ne déplorent cette attitude. L'Américain Federation of Labour exprime chaque année son regret de ne point adhérer à l'organisation internationale du travail. Chaque année elle met à la portée de ses membres les travaux accomplis par l'organisation internationale du Travail. D'un autre côté, certaines fortes personnalités américaines ont tenu, dès l'origine, à manifester de façon agissante leur sympathie pour le Bureau international du Travail. Le chef de la Section de recherches scientifiques du B.I.T. a été pendant quelques années M. Royal Meeker, statisticien, qui montre par là même toute sa sympathie pour l'oeuvre accomplie par le Bureau international du travail. D'un autre côté, un grand nombre d'institutions, telles que la Fondation Rockefeller, la Fondation Carnegie, le National Bureau of Economic Researches, sont en relations étroites avec le Bureau international du travail, dont ils admirent les méthodes scientifiques. Par exemple, le Bureau of Economic Researches a confié à un des membres du Bureau international du Travail spécialisé dans les questions d'émigration M. Ferenczy, le soin de procéder à une enquête sur l'immigration, dont les résultats forment

Ce n'est pas à dire qu'aux Etats-Unis même, nombre de personnes ne déplorent cette attitude. L'Américain Federation of Labour exprime chaque année son regret de ne point adhérer à l'organisation internationale du travail. Chaque année elle met à la portée de ses membres les travaux accomplis par l'organisation internationale du Travail. D'un autre côté, certaines fortes personnalités américaines ont tenu, dès l'origine, à manifester de façon agissante leur sympathie pour le Bureau international du Travail. Le chef de la Section de recherches scientifiques du B.I.T. a été pendant quelques années M. Royal Meeker, statisticien, qui montre par là même toute sa sympathie pour l'oeuvre accomplie par le Bureau international du travail. D'un autre côté, un grand nombre d'institutions, telles que la Fondation Rockefeller, la Fondation Carnegie, le National Bureau of Economic Researches, sont en relations étroites avec le Bureau international du travail, dont ils admirent les méthodes scientifiques. Par exemple, le Bureau of Economic Researches a confié à un des membres du Bureau international du Travail spécialisé dans les questions d'émigration M. Ferenczy, le soin de procéder à une enquête sur l'immigration, dont les résultats forment

la matière de deux volumes d'un puissant intérêt.

Le Directeur du Bureau international du Travail avec sa persévérance et sa ténacité coutumières, s'est rendu à deux reprises aux Etats-Unis, la première fois en 1922, la seconde fois en 1926, pour essayer de galvaniser l'opinion publique; et le Bureau international du Travail est si peu désireux de ne pas entretenir de liens avec l'Amérique du Nord qu'à Washington fonctionne un bureau correspondant du Bureau international du Travail, et qui est dirigé par M. Magnusson. Enfin, de nombreuses personnalités américaines ont pris part officiellement aux Conférences.

Il n'en demeure pas moins qu'officiellement, depuis 1920, la question n'a pas fait un pas, et les circonstances récentes qui ont accentué encore en Amérique la méfiance à l'égard de l'Europe, sont très peu propices à l'établissement de relations qui n'ont jamais été nouées.

Autres Etats
en dehors de
la S.D.N.
et du
B.I.T.
La Turquie
l'Egypte
l'U.R.S.S.

Trois autres Etats encore qui n'étaient pas membres originaires de la Société des Nations, n'y ont pas adhéré, et par conséquent ne font pas partie de l'organisation internationale du travail. Mais, tandis que les deux premiers de ces Etats, la Turquie et l'Egypte, ne manifestent aucune hostilité vis-à-vis de l'organisation internationale du Travail, et lui témoignent plutôt une certaine sympathie, la troisième, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, n'a jamais dissimulé sa répugnance pour l'oeuvre accomplie par le Bureau international du travail. Celui-ci ne s'est d'ailleurs pas laissé décourager. Il a tenu à se documenter soigneusement sur l'organisation et les conditions de travail dans la Russie des Soviets, malgré le refus que le gouvernement soviétique a toujours opposé à autoriser des enquêtes officielles sur son territoire. Le B.I.T. s'est contenté d'envoyer des chargés de mission bénévoles et d'utiliser la documentation écrite très abondante que le gouvernement des Soviets lui a adressée.

Cette attitude envers le Bureau International du Travail est d'autant plus significative que la Russie des Soviets ne manifeste point une hostilité systématique à l'égard de tous les organismes de la Société des Nations. Concernant certains organismes techniques en particulier elle n'a pas hésité en certaines circonstances à s'associer à leurs travaux. Ses représentants ont pris part ainsi à certaines assemblées de la Société des Nations, Conférence économique internationale de 1927, la Conférence du Désarmement, l'organisation des transports et des communications. Si donc la Russie des Soviets ne participe pas aux travaux du Bureau international du travail et de

L'Organisation internationale du travail, c'est qu'elle a vis-à-vis de cet organisme une hostilité particulière et qu'elle ne dissimule point. Par exemple le Bureau exécutif de l'Internationale de Moscou considère à l'heure actuelle encore qu'il est de son devoir de combattre "les agences réformistes de l'impérialisme mondial", parmi lesquelles il cite expressément le Bureau international du Travail.

De même le Commissariat du Travail russe a publié à la même époque, c'est-à-dire à la fin de 1929, un article, où il déclarait qu'il fallait en finir définitivement avec les tentatives de collaboration avec le Bureau international du Travail, même sur le terrain scientifique, car, dit-il, "il est impossible de séparer la science de la politique, et l'examen de fait de l'analyse marxiste qui est la seule véritablement souhaitable" (Au fond, les relations entre le Bureau international du Travail et la Russie ont été en quelque sorte le reflet des fluctuations de la politique intérieure russe, plus ou moins intransigeante. Au moment où ce que l'on appelait la "N.E.P." c'est-à-dire la Nouvelle Politique Economique, entraînait une certaine détente, les relations paraissaient devoir se nouer entre le Bureau international du Travail et le gouvernement de Moscou. Depuis le retour à une politique plus intransigeante, les relations ont été rompues, et il est regrettable que l'Etat le plus peuplé, le plus productif de l'Europe, aujourd'hui en train de s'équiper industriellement dans des conditions qui font naître les appréhensions des pays industriels, demeure en dehors de l'échange de renseignements et du domaine objectif du Bureau international du Travail.

Groupements
politiques
ne pouvant
faire partie
de l'organi-
sation inter-
nationale du
Travail.

II existe également des groupements politiques territoriaux que leur exclusion de fait de la Société des Nations ne permet point d'admettre dans l'organisation internationale du Travail, étant donné que leur manquent, non seulement la qualité de membre de la Société des Nations, mais même la vocation d'être membre de la Société des Nations, c'est-à-dire la possibilité juridique, la réunion des caractéristiques juridiques nécessaires pour cette admission. Tel est le cas: 1) des Etats dits "minuscules"; 2) des Etats qui ne possèdent point la souveraineté intégrale.

Les Etats
minuscules

Un certain nombre d'Etats présentent le caractère d'être ce qu'on appelle des Etats minuscules; tels sont par exemple la République d'Andorre, la Principauté de Liechtenstein, la République de St-Marin, la Principauté de Monaco, l'Etat d'Islande, dont l'autonomie politique à peu près complète a été proclamée récemment.

Or ces Etats ne sont point considérés comme présentant une importance suffisante pour être membre de la Société des Nations, car l'on estime que, s'ils en faisaient partie, ils devraient l'être dans les mêmes conditions et sur le même pied avec les mêmes droits et les mêmes prérogatives, que les autres membres; en vertu du principe juridique de l'égalité des Etats souverains. En ce cas, le veto de la Principauté de Liechtenstein, ou de la Principauté de Monaco, pourrait mettre en échec la volonté contraire d'un Etat aussi important ou aussi puissant que l'Angleterre, la France ou l'Allemagne. Devant ces conséquences inadmissibles on a cherché le moyen d'assurer à ces Etats minuscules une représentation qui ménagerait leurs susceptibilités d'Etats souverains, sans les investir de toutes les prérogatives et droits, des autres Etats, mais cette recherche a été vaine, et l'on a dû renoncer à trouver un modus vivendi acceptable. Et quelque paradoxale que soit une solution fondée sur un criterium aussi fragile et imprécis que l'importance d'un Etat (car il est difficile de déterminer où commence l'importance et où elle finit); ces Etats minuscules ne font point partie aujourd'hui de la Société des Nations et de l'organisation internationale du travail. Certains d'entre-eux, comme l'Islande, ont d'ailleurs donné sur ce point une leçon discrète à la Société des Nations et chaque année le Parlement d'Islande ne manque pas de présenter, exactement comme s'il en avait été saisi en vertu de sa qualité de membre de l'organisation internationale du travail, les projets de lois, les recommandations ou projets de conventions, adoptés au cours de la session précédente de la Conférence internationale du Travail.

La deuxième catégorie d'Etats dont il y a lieu de faire l'étude, sont ceux qui ne jouissent pas de la souveraineté intégrale. Les deux plus importants à examiner ici sont: le territoire de la Sarre et la ville de Dantzig.

Le cas du
territoire
de la Sarre.

Son statut
juridique.

Le territoire de la Sarre offre un certain nombre de particularités. Tout d'abord, il relève de la Société des Nations elle-même, en vertu d'une sorte de protectorat de la Société des Nations; et il est administré par une Commission de gouvernement, nommée par la Société des Nations. Ce n'est donc point une nation, et on peut se demander, étant donné la nature de la représentation à la Société des Nations, comment, n'étant point une nation, le territoire de la Sarre pourrait être représenté à l'Assemblée de la Société des Nations.

Mais réciproquement, en face de cette impos-

sibilité juridique de participer légalement aux travaux de la Société des Nations, on peut aussi se demander pourquoi cette sorte de pupille de la Société des Nations ne bénéficierait pas de toutes les règles que la Société des Nations juge bonnes à appliquer partout ailleurs; vraiment il serait paradoxal de ne point les voir appliquer à un territoire où son autorité s'exerce directement, d'autant plus que ce territoire est très industriel, et que les raisons d'y faire application des dispositions, et recommandations votées par la Conférence internationale du travail y sont particulièrement déterminantes.

Or, si la partie XIII du Traité de Versailles doit être appliquée au territoire de la Sarre, en vertu du Traité de Versailles lui-même, ce traité ne fournit par contre aucun moyen d'assurer cette application. Comment suppléer à ce silence. Le problème ainsi posé avait été soumis à la Conférence internationale du travail en 1923. Sur l'initiative du groupe ouvrier de la Conférence, la Commission de proposition avait soumis à l'Assemblée une résolution invitant le Conseil d'administration à entamer, par l'intermédiaire du Secrétariat général de la Société des Nations, organe compétent en la matière, des pourparlers avec la Commission de gouvernement du territoire de la Sarre, afin d'envisager par quelles mesures il pourrait être donné constitutionnellement et conformément aux conditions du Traité, satisfaction aux organisations locales de ce territoire; et comment le Bureau international du Travail pourrait se mettre à la disposition de cette Commission pour l'application des principes adoptés par la Société des Nations.

Cette résolution émanant de la Commission de proposition avait été entérinée par l'Assemblée, et adoptée en séance plénière le 29 octobre 1923.

En outre, le Président de la Commission de proposition M. Arthur Fontaine avait saisi de la question le directeur du Bureau international du travail et le Conseil d'administration. L'analyse des questions à laquelle s'était livrée cette assemblée avait conduit aux constatations suivantes:

Il reconnaît que le territoire de la Sarre se trouve placé dans des conditions particulières: 1° le gouvernement en est confié à la Société des Nations, représentée par une Commission (article 49 du Traité de Versailles et paragraphe 16, la Section spéciale de l'annexe) 2° aux termes du paragraphe 34 de la même annexe, l'autorité exercée sur le territoire de la Sarre au nom de la Société des Nations n'est point une autorité perpétuelle. En l'année 1935, la population du territoire

de la Sarre sera appelée à se prononcer par plébiscite sur le maintien du régime établi par le Traité de Versailles, ou sur l'union du territoire soit à la France, soit à l'Allemagne.

Les conditions du travail.

En ce qui concerne plus particulièrement les conditions du travail dans la bassin de la Sarre, le paragraphe 23 de l'annexe précitée contient les dispositions suivantes: "Les lois et règlements en vigueur sur le territoire de la Sarre au 11 novembre 1918 (date de l'armistice) et réserve faite des dispositions édictées en vue de l'état de guerre, ces lois et règlements continueront d'y être maintenus en vigueur, d'y être applicables". C'est une disposition tout à fait normale. Il ne faut pas que la population du territoire de la Sarre, du fait du changement ou de la suspension de l'exercice de la souveraineté allemande sur le territoire, cesse de bénéficier de la législation protectrice qui y était appliquée. Si, pour des motifs d'ordre général, ou pour mettre ces lois et règlements en accord avec les stipulations du présent traité, il était nécessaire d'y apporter des modifications, celles-ci seraient décidées et effectuées par la Commission de gouvernement après avis des représentants élus des habitants, pris dans telles formes que la Commission décidera. En d'autres termes, il n'est pas possible de figer en quelque sorte pour une période de 15 ans une législation ou une réglementation. Cette réglementation ou cette législation, quelque généreuses qu'elles paraissent peuvent ne plus être à la hauteur de ce que pourrait souhaiter le Traité de Versailles. Le territoire doit posséder le moyen de modifier légalement, régulièrement, les conditions sociales auxquelles il est soumis; et le Traité de Versailles prévoit la forme dans laquelle cette modification sera apportée, forme à déterminer par la Commission de gouvernement, mais impliquant cependant le consentement, le concours des habitants du territoire. De plus aucune modification ne pourra être apportée au régime légal de l'exploitation, prévu au paragraphe 12, sans consultation préalable de l'Etat français, à moins que cette modification ne soit la conséquence d'une réglementation générale de travail adoptée par la Société des Nations". Ici l'on n'est plus en face du gouvernement général du territoire de la Sarre, mais de l'exploitation des mines de la Sarre, cédées à l'Etat français, en compensation des dommages que celui-ci avait subis. L'Etat français exploite ces mines. Il a le droit d'appliquer les règlements du travail qu'il entend; et toute modification à ces règlements ne peut y être introduite qu'avec le consentement de l'Etat français, à moins que ce ne soit une règle générale

Les mines de la Sarre.

dont l'application aura été décidée et obtenue par la Société des Nations dans tous les pays, auquel cas on ne voit pas quelle objection ferait l'Etat français, à son application dans une exploitation dont il est le chef.

Enfin, dans l'application des conditions et des heures de travail pour les hommes, les femmes et les enfants, la Commission de gouvernement devra prendre en considération les vœux émis par les organisations locales du travail, ainsi que les principes adoptés par la Société des Nations".

La résolution de la Conférence de 1923, soulevait un problème très important. Le territoire de la Sarre pouvait-il être considéré comme un Etat souverain et admis à ce titre au sein de l'organisation internationale du travail? Ou, au contraire devait-il être traité comme une entité internationale d'une nature spéciale, et alors dans quelles conditions pouvait-il y assurer l'application prévue par la Conférence internationale du Travail, à supposer (ce qui était une hypothèse naturelle) qu'on ne le considérât pas comme devant rester en dehors de l'application de ces dispositions?

Les solutions à donner à ces questions pouvaient provoquer des conflits graves. Les solutions pouvaient impliquer la résolution de problèmes qui dépassaient les attributions de l'organisation internationale du Travail et empiétaient sur le problème de la politique, que seule la Société des Nations avait pour mission de régler.

Mais si le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ne pouvait se prononcer lui-même, était-il opportun de porter le problème devant une autre juridiction? Ici se posait, non plus une question de droit, mais une question d'opportunité. Pour un autre Etat, on n'eut pas autant de répugnance à saisir de la question la juridiction suprême qu'est la Cour de la Haye. En 1923, touchant le territoire de la Sarre en raison des intérêts en présence, des susceptibilités à ménager, on n'osa point le faire. De l'avis du directeur du Bureau international du Travail, M. Albert Thomas, "il valait beaucoup mieux recourir à une solution pratique qui ne préjugât en rien la solution du problème juridique". D'accord avec le Secrétariat général de la Société des Nations, le directeur du Bureau international du travail estimait que le territoire de la Sarre pourrait être admis à participer aux travaux de la Conférence internationale du travail dans les mêmes conditions que l'avaient fait la Finlande ou les Etats ne faisant pas encore partie de la Société des Nations, c'est-à-dire à titre consultatif. Dans

une autre solution, on pourrait enfin se borner à rechercher une procédure fondée exclusivement sur le paragraphe 23 de l'annexe précitée.

Il s'engagea à l'occasion de ces problèmes une discussion, et des pourparlers qui n'ont plus qu'un intérêt historique; mais au cours desquels apparut un élément nouveau de solution, qui permit de régler le problème d'une manière conforme aux principes du Pacte et à l'intérêt bien compris des travailleurs du territoire de la Sarre.

L'ordonnance
du 8 septem-
bre 1925.

Une ordonnance du 8 septembre 1925 vint instituer dans le territoire de la Sarre une "chambre du travail" (Arbeitskammer) équivalant, toute proposition gardée, au Conseil supérieur du Travail en France, représentation tri-partite des intérêts administratifs, ouvriers et patronaux, et chargée de fournir des avis à l'administration centrale et de préparer éventuellement la législation du travail. L'ordonnance créant l'Arbeitskammer s'inspire de la partie XIII du Traité de Versailles et implique, dans son préambule, l'intention de la Commission de gouvernement d'instituer une coopération continue, un contact ininterrompu entre le territoire de la Sarre d'une part, et l'organisation internationale du travail d'autre part. C'est à l'effet d'appliquer ces principes que l'article 3 de l'Ordonnance, attribuée à la Chambre de travail la mission de prendre connaissance des décisions et des projets de convention, adoptés par la Conférence internationale du travail, et d'examiner la possibilité de les appliquer sur le territoire de la Sarre. Cette ordonnance permet en outre aux associations ouvrières du territoire de bénéficier des dispositions de l'article 23 de la section IV, de la partie III du Traité de Versailles, qui prévoit l'application dans le territoire des principes adoptés par la Société des Nations à propos de la fixation des conditions de travail et de la fixation de la durée du travail.

La composition
de
l'Arbeits
Kammer.

La Chambre de Travail se compose de 18 membres patronaux, de 18 membres ouvriers, dont le mandat est de deux ans. Sur les 18 membres ouvriers, il y avait lieu de tenir compte, en raison de la subdivision des organisations syndicales allemandes, des diverses tendances qui s'y font jour. Cette division est tri-partite; elle est fonction de l'importance numérique de l'effectif des différents groupes de syndicats en question; 10 membres ouvriers sur 18 appartiennent aux syndicats libres (syndicats socialistes); 7 aux syndicats chrétiens, et enfin 1 aux syndicats à tendance libérale que l'on appelle en Allemagne les syndicats Hirsch Duncker du nom des hommes qui les ont créés.

Les travaux de la chambre sont dirigés par un bureau comprenant le président, deux vice-présidents, deux assesseurs et un gérant. A tour de rôle chacun des deux groupes de la Chambre assume la présidence pendant une période de six mois. Le principe paritaire y est soigneusement observé et le territoire de la Sarre se trouve doté d'une image en réduction de la Conférence internationale du Travail elle-même.

La ville
libre de
Dantzig.

Une mesure analogue pourrait peut-être être prise pour la ville libre de Dantzig, où la question n'a point encore été résolue. Elle aussi relève de la Société des Nations, et à ce titre, pour les mêmes raisons invoquées tout à l'heure en ce qui concerne le territoire de la Sarre, il semble difficile que, n'ayant point la souveraineté intégrale, ne jouissant pas de la qualité de nation, elle puisse appartenir à la Société des Nations ou à l'organisation internationale du Travail. Mais, pour la ville de Dantzig, le même doute ne persiste plus comme pour le territoire de la Sarre; étant donné que le problème a été résolu, sur la demande même de la Conférence internationale du travail, par la Cour suprême de Justice internationale de La Haye.

Sa demande
d'admission
à l'Organisa-
tion interna-
tionale du
travail.

En 1930, en effet, la ville de Dantzig avait sollicité son admission à l'organisation internationale du Travail. Mais sa situation particulière, plus complexe encore que celle du territoire de la Sarre, étant donné la dualité de souverainetés auxquelles la ville de Dantzig est soumise, avait conduit l'Organisation internationale du travail à solliciter l'avis de la Cour de justice internationale. Aussi bien, Dantzig est placée sous un double protectorat le protectorat de la Société des Nations, et le protectorat (ou une situation analogue) de la Pologne. La Pologne est chargée des relations extérieures de la ville de Dantzig. Donc on peut considérer dans une certaine mesure que, pour ses intérêts extérieurs, la Pologne est le représentant normal de la ville de Dantzig.

Mais, quid, en ce qui concerne l'organisation internationale du travail? Celle-ci n'est point un organe surtout politique; c'est un organe principalement technique, professionnel et social. Par conséquent, du moment que la ville de Dantzig est investie, en ce qui concerne sa souveraineté intérieure, du droit d'édicter des mesures qui ressortissent de l'organisation internationale du travail, telles que l'organisation du travail, la fixation des heures du travail, sans être liée par la simple obligation de respecter les lois précédemment en vigueur, comme cela se présentait pour le territoire de la Sarre, pourquoi ne serait-elle pas

représentée à l'organisation internationale du travail, ou tout au moins, pourquoi ne créerait-on pas pour elle un organe analogue à celui institué pour le territoire de la Sarre?

L'avis de
la Cour de
Justice in-
ternationale.

La question n'est plus entière. La Cour de Justice, saisie du problème, y a répondu de façon négative en exprimant l'avis que la ville de Dantzig ne pouvait comme telle appartenir à l'organisation internationale du travail. Néanmoins, elle n'a pas fait sur ce point une réponse de nature à écarter toute adhésion, toute admission, sous quelque forme que ce soit. Dans le même temps qu'elle refusait d'admettre, pour le moment et aux conditions d'une nation autonome, la ville de Dantzig à l'organisation internationale du travail, la Cour de Justice internationale laissait deviner à quelles conditions elle admettrait cette admission.

Aussi bien, dans son avis consultatif, la Cour de La Haye déclare que la protection de la ville libre par la Société des Nations n'empêche point, comme telle, la ville de devenir membre de l'organisation internationale du travail. Ce n'est donc pas du seul fait que Dantzig soit une ville protégée par la Société des Nations qui la fait écarter de l'organisation internationale du travail. En se cantonnant sur le terrain législatif, social interne, il est admissible que la ville de Dantzig figure parmi les membres de l'organisation internationale du travail. Par contre, l'avis consultatif de la Cour marque que la conduite des relations extérieures de la ville libre par le Gouvernement polonais confère en principe à ce dernier le droit de refuser de procéder au nom de la ville de Dantzig à certaines démarches que la ville libre devrait cependant accomplir si elle possédait la qualité de membre de l'organisation internationale du travail. En conséquence, la Cour a été conduite à cette conclusion que la ville de Dantzig ne pourrait pas participer aux travaux de l'organisation internationale du Travail tant qu'un arrangement quelconque ne serait pas conclu, assurant d'avance qu'aucune objection ne serait faite par le Gouvernement polonais à une action quelconque que la ville libre pourrait entreprendre en qualité de membre de cette organisation.

Ainsi donc, la cour s'est appuyée non pas tant sur une situation ou sur une impossibilité juridique que sur une impossibilité pratique diplomatique. Certes, dit-elle, la ville de Dantzig a qualité pour être membre de l'organisation internationale du travail mais pour être membre de l'organisation internationale du travail, il est nécessaire que certaines démarches soient faites par le représentant légal extérieur

de la ville de Dantzig qu'est la Pologne. Donc, tant qu'un arrangement ne sera pas intervenu entre la ville de Dantzig et la Pologne, déterminant dans quelles conditions ces démarches seront faites, il y aura impossibilité effective à cette admission. Constatant qu'un tel accord n'existait pas au moment où elle était consultée, la Cour, par six voix contre quatre, a répondu négativement à la question qui lui était posée.

La réponse négative de la Cour n'exclut pas une solution positive de la question dans l'avenir. Il est évident que le jour où les parties intéressées réaliseront un accord sur ce point, la question de l'admission de la ville de Dantzig dans l'organisation internationale du Travail se présenterait sous un aspect nouveau, et il est vraisemblable, étant donné les prémisses du raisonnement, que la Cour de justice consultée, reformerait l'avis exprimé en 1930.

Considérants généraux.

Cet avis de la Cour de Justice internationale n'est pas seulement intéressant par ses dispositions touchant la question spéciale de Dantzig mais aussi des propositions d'ordre peu général fournissant, dès l'abord, un certain nombre de solutions aux problèmes qui seront examinés par la suite.

a) caractère spécial de la procédure de la partie XIII.

Tout d'abord la Cour a retenu le caractère spécial de la procédure instituée par la partie XIII du Traité de paix. Elle a relevé notamment que la désignation des délégués à la Conférence, le mode selon lequel votent ces délégués, les obligations des membres à l'égard des décisions de la Conférence, la procédure des sanctions établies en vue d'en assurer l'application, différent des méthodes diplomatiques habituelles, et on aura l'occasion de montrer prochainement que cette différence est tellement profonde qu'elle marque de son caractère essentiel l'organisation internationale du travail, et justifie précisément la possibilité pour des organes ne jouissant point de la plénitude de la souveraineté extérieure, mais possédant la pleine souveraineté intérieure et le droit d'édicter des mesures sociales internes de participer à l'activité de l'organisation internationale du travail.

Certes, s'il s'agissait de la Société des Nations, nul n'émettrait l'idée d'y faire participer directement des organes autres que des nations, mais s'agissant de l'organisation internationale du Travail, il peut en être autrement.

b) Caractère diplomatique des décisions de l'O.I.T.

En outre, la Cour, après avoir marqué le caractère spécial des traités régissant le fonctionnement de l'organisation internationale du Travail, a affirmé la nature internationale des rapports qui en résultent. Après avoir admis que certaines activités de l'organi-

sation appartiennent au domaine des affaires intérieures, elle déclare qu'au contraire certaines autres des activités de l'Organisation sont incontestablement du domaine des affaires extérieures. Parmi ces dernières la Cour mentionne notamment la ratification des conventions, et le dépôt d'une plainte pour inexécution des conventions. Cette considération est une sorte de régression par rapport à l'opinion que l'on vient d'exprimer. Parmi les obligations contractées par les Etats membres de l'organisation internationale du travail, certaines sont du domaine interne; lorsqu'un Etat par exemple, contracte l'obligation de soumettre à son Parlement les propositions de résolutions, ou les projets de conventions, adoptés au sein de la Conférence internationale du Travail, il contracte une obligation purement intérieure; c'est par la voie d'une mesure interne qu'il lui sera loisible, dans la plénitude de sa souveraineté d'exécuter ses engagements. Mais, s'agissant d'une mesure comme la ratification d'une convention qui implique la souveraineté et la personnalité extérieure intégrale on peut se demander si une ville comme Dantzig ou des Etats indépendants intérieurement, comme les Etats des Etats-Unis, pourraient être représentés. Ici il faut évidemment que la deuxième condition posée par la Cour soit remplie, que le représentant légal extérieur de l'Etat ou des Etats, c'est-à-dire l'Etat fédéral pour les Etats-Unis, ou la Pologne, Etat protecteur ou représentant des intérêts extérieurs de la ville de Dantzig s'entendent avec les Etats membres ou avec les Etats placés sous leurs autorités pour valider pleinement les mesures d'ordre international.

c) Egalités
des membres
de l'O.I.T

Enfin la Cour a très clairement indiqué que les membres de l'Organisation, en tant que tels, sont placés sur le pied d'égalité vis-à-vis les uns des autres et qu'ils échappent en cette qualité à tous rapports de subordination. La Cour dit en effet que nulle disposition ^{ne} dispense un Etat faisant partie de l'Organisation internationale du Travail de s'acquitter de ses obligations, ou lui permet de ne point participer aux activités normales de l'organisation, s'il ne peut au préalable obtenir le consentement d'un autre membre de l'organisation.

Cette observation possède au point de vue constitutionnel, une portée considérable. Quelles sont en effet les obligations contractées par les membres de l'organisation internationale du travail? Suffit-il de se dire membre de l'organisation internationale du travail sans prendre part aux délibérations, ni exécuter les propositions de résolutions? Cette qualité n'implique-t-elle aucune possibilité de s'en affran -

chir sur une déclaration conforme de la Conférence internationale du travail et avec la majorité requise? Ce problème est implicitement résolu par la Cour de justice internationale, et on verra par la suite les conséquences qu'on a tirées de ces principes.

En résumé, à part deux exceptions importantes, les Etats-Unis et l'Union des Républiques Soviétiques, et quelques autres de moindres dimensions, l'immense majorité des pays industriels des deux mondes sont aujourd'hui affiliés à l'organisation internationale du travail, laquelle, tout compte fait, ne compte pas aujourd'hui moins de 55 Etats membres.

Le retrait ou l'exclusion de la S.D.N. entraîne-t-il retrait ou exclusion de l'O.I.T.

La troisième question soulevée par l'adhésion à l'Organisation internationale du Travail est la question de savoir si une nation qui se retire de la Société des Nations, ou qui en est exclue, peut demeurer cependant membre de l'Organisation internationale du travail.

Jusqu'à présent, fort heureusement, il n'a jamais été donné à l'organisation internationale du Travail ou à la Société des Nations, d'user de son droit d'exclusion, laquelle exige non point seulement la majorité, mais l'unanimité des membres de l'Assemblée. Mais il a été donné à la Société des Nations de voir certains de ses membres se détacher provisoirement ou définitivement d'elle, et par conséquent de voir se poser devant elle la question de savoir dans quelle mesure cet abandon de la Société des Nations impliquait ou n'impliquait point nécessairement l'abandon ou la démission de l'Organisation internationale du Travail. Le problème s'est posé au sujet du Brésil et de l'Espagne.

En 1926, lorsque l'Allemagne fut admise à la Société des Nations, et lorsque, pour lui faire une place on fut obligé de déloger des postes qu'ils occupaient certains Etats jugés de moindre importance, l'Espagne et le Brésil, considérant qu'ils étaient privés indûment de leur place dans les conseils et dans l'Assemblée de la Société des Nations, démissionnèrent avec un certain éclat. Mais ils exprimaient tous deux la volonté de continuer à participer à l'activité de l'Organisation internationale du Travail. Ils considéraient en effet que ces deux activités n'étaient point nécessairement liées, que l'une avait un caractère politique extérieur, et l'autre un caractère social intérieur, que par conséquent les exclure de l'Organisation internationale du Travail était nuire beaucoup plus à leurs ouvriers que les favoriser. Ils formulaient donc leur intention de demeurer attachés à l'Organisation internationale du travail. Le gouvernement de l'Espagne déclara qu'il continuerait à se faire représenter au Conseil d'administration.

Pour l'Espagne, qui depuis a réintégré la Société des Nations, la question ne comporte plus qu'un intérêt historique. Du reste, à la vérité, comme la démission de la Société des Nations ne porte effet qu'au bout de deux ans, et que l'Espagne a été réintégrée avant l'expiration de ces deux ans, on peut considérer qu'elle n'a jamais cessé de faire partie de la Société des Nations.

Le cas du
Brésil.

Tout autre au contraire est la situation du gouvernement du Brésil. Le gouvernement du Brésil a maintenu, en dépit des demandes et des sollicitations dont il a été l'objet, ouvertement son retrait de la Société des Nations, sans prétendre toutefois l'étendre à l'Organisation internationale du travail. L'Assemblée de 1929 a donc dû prendre position et elle a compris la nécessité de faire fléchir la rigueur des scrupules juridiques devant les exigences pratiques et l'intérêt des deux institutions. Ainsi, au moment où la 4ème commission de l'Assemblée de la Société des Nations abordait l'examen du budget de l'Organisation internationale du travail, elle fut frappée du fait que dans le projet de budget de l'organisation internationale du travail figurait une somme représentant la contribution éventuelle du Brésil. La question était donc nettement posée; le Brésil proposait de continuer à verser sa contribution. Fallait-il l'accepter? C'était en réalité consacrer la possibilité de continuer à adhérer à l'Organisation internationale du travail sans faire partie de la Société des Nations.

Le cas du
Brésil ne
peut consti-
tuer un pré-
cédent pour
l'avenir.
C'est une
solution d'op-
portunité.

La déclara-
tion du Se-
crétaire
général de la
S.D.N.

Le Secrétaire général de la Société des Nations, lorsque cette 4ème Commission fut saisie de la question, lut une déclaration dans laquelle il demandait que, quand cette quatrième Commission accepterait la contribution, il fut bien entendu que, ce faisant, son action ne préjugerait en rien la solution de toutes les questions constitutionnelles qui se poseraient en vertu des dispositions du Traité instituant l'Organisation internationale du Travail. Dans les circonstances actuelles, ajoutait-il, la question de la situation juridique spéciale, en ce qui concerne le maintien du Brésil comme membre de l'Organisation internationale du Travail, peut être considérée comme tellement théorique qu'il ne me semble pas nécessaire de la résoudre, mais des circonstances pourraient se présenter rendant éminemment désirable une solution de la question constitutionnelle impliquée, et il serait regrettable, de l'avis de la 4ème Commission et de l'Assemblée, que le cas présent put fournir matière à des arguments en faveur d'une thèse particulière quelconque."

En d'autres termes, la Commission de l'Assemblée de la Société des Nations s'incline devant le fait; elle reconnaît que des circonstances spéciales justifient une certaine bienveillance, un certain abandon de la rigueur des principes; il faut agir avec mansuétude; il ne faut point rompre le lien avec l'Organisation internationale du travail. Peut-être qu'à la faveur de ce lien le Brésil regagnera sa place dans la Société des Nations. On n'a point intérêt à en exclure un Etat aussi important; on n'a point intérêt surtout à favoriser l'exclusion de ces Etats de l'Amérique du Sud qui ont déjà trop de tendances à suivre l'exemple de la grande république soeur de l'Amérique du Nord. Cependant il ne faut pas considérer cette mesure comme susceptible d'être invoquée par la suite comme une solution de principe. C'est une solution d'opportunité; il faut faire toute réserve sur l'interprétation qu'on pourrait lui donner par la suite.

La réplique
du direc-
teur du BIT.

En réponse à cette déclaration, le directeur du Bureau international du Travail répliquait: "Je comprends parfaitement la déclaration que le Secrétariat général a tenu à faire en s'appuyant sur l'article 392 du Traité de paix, article d'après lequel le Bureau international du Travail fait partie de l'Organisation de la Société des Nations (le Secrétaire général de la Société des Nations ne manque jamais d'invoquer cette sorte de subordination, ou tout au moins de lien organique entre le Bureau international du Travail et la Société des Nations; il ne manque point de montrer que le Bureau international du Travail et l'Organisation internationale du travail ont trop tendance à manifester une autonomie ou une indépendance à l'égard de la Société des Nations, mère); la Commission comprendra certainement la réserve qu'à mon tour je tiens à faire pour la sauvegarde des règles constitutionnelles qui ont été tracées à l'organisation internationale du Travail dans la partie XIII du Traité de Versailles et dont le Conseil d'administration et moi-même avons la charge directe". A ces réserves que fait le Secrétaire général, le Directeur du Bureau international du Travail ne manque pas d'exprimer celles qu'il fait à l'égard de ces déclarations. Le Secrétaire général estime que l'acceptation par la 4^e commission et par l'Assemblée des 124.602F offerts par le Brésil au budget de l'organisation internationale du Travail, ne saurait préjuger, de la solution de tous problèmes constitutionnels qui pourraient être soulevés. Il serait incorrect et inexact d'attribuer une valeur théorique et absolue à l'incorporation de la contribution brésilienne dans le budget du Bureau international du Travail, mais la réserve

faite par le Secrétaire général ne saurait constituer éventuellement un argument contre les conséquences juridiques qu'est le versement de cette contribution. Elle ne saurait porter atteinte aux droits dont jouit le Brésil et aux obligations qu'il assume par sa participation à l'Organisation internationale du Travail.

La thèse du directeur du Bureau international du Travail est donc la suivante: Lui non plus ne voudrait pas que l'on tirât de cette solution, qui constitue plutôt un expédient qu'une solution de principe, des conséquences trop larges. Mais, de même que le Secrétaire générale de la Société des Nations entendait que ces conséquences trop larges n'en fussent pas tirées au détriment de la Société des Nations, le directeur du Bureau international du Travail ne voudrait pas qu'en fussent tirées des conséquences trop larges au détriment du Bureau international du Travail dont lui-même a la charge.

En fait, la 4^e Commission et l'Assemblée, au moment de voter le budget de l'Organisation internationale du travail, se bornèrent à prendre acte de cette double déclaration. Il en résulte par conséquent que la question demeure entière. Chacun des tenants de l'une et l'autre thèse sont demeurés sur leurs positions. En fait cependant, la solution adoptée se rapproche, de celle adoptée pour l'Allemagne lors de sa demande d'admission à la Conférence de Washington, puisque, de même que celle-ci avait pu entrer à l'Organisation internationale du travail cinq ans avant son admission à la Société des Nations, de même le Brésil demeure membre de l'Organisation internationale du travail après avoir quitté la Société des Nations.

En résumé le mode normal d'adhésion à l'Organisation internationale du Travail est l'admission préalable dans la Société des Nations. Sur ce point même l'Organisation internationale du travail reconnaît l'opportunité, l'utilité de cette adhésion préalable. Elle ne se résigne qu'à son corps défendant à admettre des membres qui ne font point au préalable partie de la Société des Nations.

Mais elle n'est point de rigueur, puisque la pratique a souffert un certain nombre de dérogations encore que la procédure même de l'adhésion séparée n'ait fait l'objet d'aucune indication précise et d'aucune règle rigoureuse. On ne pourrait même pas invoquer les précédents cités comme constituant à cet égard un usage.

§2-Les rouages de l'organisation internationale du travail.

Les trois
rouages
essentiels
de l'orga-
nisation in-
ternationa-
le du travail.

L'Organisation internationale du Travail, comme tous les organes collectifs, a une organisation en forme de pyramide, qui va en se rétrécissant de la base au sommet. Elle comprend en effet trois rouages essentiels: 1) une Conférence générale des représentants des membres, jouant le rôle d'organe délibérant et de décision, dont émanent tous les ordres et toutes les instructions; 2) un Bureau international du Travail, organe d'administration, d'études, de préparation et d'exécution, lui-même divisé en deux organes principaux: le Conseil d'administration et le Bureau international du Travail ayant à sa tête un personnage unique qui couronne en quelque sorte la pyramide, le directeur du dit bureau.

§ 1er - La Conférence internationale du travail.

Ses
caractères.

La Conférence internationale du Travail, qui est le premier et le plus important des rouages, présente trois caractères principaux: 1) c'est un organe permanent; 2) c'est un organe à but social et professionnel; 3) c'est un organe à base paritaire et syndicaliste.

1° La Confé-
rence est un
organe per-
manent.

1) c'est un organe permanent. Contrairement, en effet, à ce que pourrait faire croire son nom, la conférence est un organe permanent. Elle ne présente avec les conférences antérieures (conférence de Berlin, conférence de Zurich, conférence de Bruxelles, conférences réunies par l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs) qu'une similitude de nom. Un des buts essentiels de la création de l'Organisation internationale du travail a été de doter la législation internationale du travail d'un organisme permanent chargé de veiller sur l'observation des décisions prises, et d'assurer la convocation régulière et périodique, au lieu d'en confier le soin aux chancelleries pour lesquelles chaque réunion était l'occasion de discussions interminables touchant soit le lieu des assemblées, soit les matières à y examiner. Désormais les réunions sont soustraites aux événements politiques et à la bonne ou à la mauvaise volonté des gouvernements, car l'article 389 du Traité de Versailles est formel: "La Conférence tiendra des sessions chaque fois que besoin sera, et au moins une fois par an.

La permanence est ainsi indiscutablement ins

crite dans le Traité. On a pu, par la suite, se demander si elle pouvait être observée en pratique, notamment si les matières à examiner seraient suffisantes pour alimenter son activité, si les Etats ne se lasseraient point de ces réunions trop répétées.

Cette périodicité de la Conférence Internationale du Travail cette permanence a fait surgir la question de savoir si les réunions n'étaient point trop fréquentes, s'il serait possible d'alimenter d'au- si nombreuses sessions et si l'on ne risquait point de lasser la bonne volonté des Etats obligés de défrayer les dépenses de déplacements et de séjour de leurs délégués. Il y a là, notamment, pour les pays éloignés de Genève, l'occasion de frais importants. Ne risque-t-on point, lorsque les questions qui seront mises à l'ordre du jour n'apparaîtront pas comme présentant un intérêt suffisant, de voir les Etats se désintéresser de toute participation?

Les événements ont montré que ces craintes étaient vaines. D'abord, non seulement il n'est point apparu aux membres que les sessions annuelles fussent trop nombreuses, mais très souvent il est arrivé qu'au cours d'une même année deux sessions fussent jugées nécessaires pour épuiser l'ordre du jour qui avait été adopté lors des sessions précédentes. Il a été organisé notamment des sessions supplémentaires, consacrées généralement à l'étude de questions spéciales, telle: l'organisation et la réglementation du travail des marins. Au surplus, à chaque session, le nombre de vœux déposés exprimant le désir de voir inscrire de nouveaux sujets à l'ordre du jour, démontre que la liste de ces questions est loin d'être épuisée. D'ailleurs, le fût-elle aujourd'hui, il est vraisemblable que la vie sociale et économique dans son perpétuel déversoir se chargerait de poser de nouveaux problèmes.

Relations des différents Etats avec la Conférence Internationale du Travail. Ensuite, et c'est ici la statistique qui va répondre à cette préoccupation, loin de se lasser, les Etats prennent une part de plus en plus assidue et de plus en plus active aux sessions. Certes cet accroissement s'explique en partie par les adhésions nouvelles à la Société des Nations. Mais les premiers inscrits, les membres originaires sont demeurés les plus réguliers et les plus assidus parmi les participants. En 1919 à Washington, lors de la première conférence, on comptait 40 Etats représentés. En 1930, on en comptait 51, et jamais l'assistance n'est tombée au-dessous de 36, même dans les années où l'assiduité a été la moindre. Ce point le plus bas a été atteint en 1926 et depuis lors le chiffre des présences a été sans cesse en augmentant. Il a été en 1927 de 43, en 1928 de 46,

en 1929 de 50, et en 1930 de 51. C'est dire que en 1930, sur 55 Etats membres, quatre seulement avaient cru pouvoir s'abstenir, parmi lesquels l'Ethiopie et le Salvador, Etats indifférents à la politique de la Conférence internationale du travail, ou peu soucieux de faire les frais de déplacement de leurs délégués. La Norvège et l'Argentine n'obéissaient point aux mêmes préoccupations en s'abstenant de participer aux travaux de la Conférence internationale du travail. Il fallait voir, dans leur abstention, surtout l'expression d'une mauvaise humeur passagère. L'Argentine, depuis l'année 1920 en effet, boude un peu la Conférence internationale du travail. Un projet du gouvernement argentin ayant été rejeté par la Conférence, la République Argentine en conçut quelque dépit. Il faut y ajouter aussi toutes les vicissitudes de la politique intérieure de cet Etat, qui depuis quelques années a été assez agité. Il semble cependant que l'arrivée au pouvoir d'un nouveau président, va probablement raffermir et resserrer les relations entre l'Organisation internationale du travail et l'Argentine.

D'un autre côté, quant à la Norvège, ce sont aussi des raisons de politique intérieure qui ont motivé son abstention à l'avant-dernière session. Le Storting, c'est-à-dire le Parlement norvégien a refusé de voter les crédits sollicités par le gouvernement pour participer aux travaux de l'Assemblée de Genève.

La Conférence Internationale du Travail a un but social et professionnel.

Le deuxième caractère de la Conférence internationale du travail est que sa composition n'est pas tant diplomatique et politique que professionnelle et sociale. En d'autres termes, ce ne sont point seulement les gouvernements ou les nations comme telles qui sont représentées, mais aussi les classes sociales, c'est-à-dire les employeurs et les travailleurs, les patrons et les ouvriers. C'est une innovation extrêmement remarquable, qui matérialise l'organisation sociale contemporaine et cristallise la divergence d'intérêts, voire même l'antagonisme foncier entre le capital et le travail, le patronat et le salariat.

La Conférence internationale rompt ici avec la pratique d'avant-guerre, pour laquelle une nation était une unité internationale. La représentation dans les conférences, dans les congrès internationaux devait nécessairement être assurée par une mission unifiée et à laquelle, en tous cas, il n'était jamais attribué, en cas de vote, qu'une seule voix par groupe national. Ceci est d'ailleurs resté la règle dans les organismes internationaux d'après-guerre à base purement politique. Dans l'assemblée de la Société des Nations par exemple, les délégations d'Etats, quelque

nombreuses qu'elles soient, n'ont jamais droit qu'à une voix. La délégation est représentée soit par son chef qui vote en son nom, et, en tous cas, elle doit faire bloc, et s'entendre à l'avance sur l'attitude à adopter et ne peut émettre qu'un seul suffrage.

Ce contraste explique l'intérêt que les ouvriers, membres de la Commission de préparation du Traité de Versailles, ont porté à cette innovation qui consiste à leur donner en tant que travailleurs une représentation particulière dans la Conférence internationale du travail. On comprend qu'ils se soient attachés de toutes leurs forces à l'adoption d'une telle disposition qui trouve son explication dans l'atmosphère où s'est déroulée la préparation de la partie XIII du Traité de Versailles, dans l'état d'esprit des travailleurs, dans leur désir de garantir la sincérité des engagements pris vis-à-vis d'eux.

La part des
ouvriers dans
les lois ou-
vrières.

L'après-guerre est une époque où l'idée de la participation des travailleurs à la gestion de leurs intérêts collectifs ou privés a fait singulièrement de progrès. Sans doute n'est-elle point tout à fait nouvelle. On peut retrouver quelques traces de la participation des travailleurs organisés à la gestion, à la défense de leurs intérêts collectifs. On peut rechercher dans quelle mesure les travailleurs ont été dans les divers pays appelés à participer à la préparation, à l'élaboration, à l'application des lois ouvrières. On peut en découvrir les premiers indices dans la création auprès du Ministère du Commerce en 1891, du Conseil supérieur du travail, composé de trois éléments essentiels: patronaux, ouvriers, et politiques (parlementaires) et universitaires, ces derniers chargés en quelque sorte d'arbitrer les intérêts en présence. Pendant la guerre, s'est déroulé tout un mouvement fort important qui a jalonné la route et perfectionné la participation des travailleurs à l'élaboration, à l'application des lois ouvrières. Le premier exemple, en France est celui de la loi du 10 juillet 1915, protectrice des ouvrières à domicile. Cette législation institue un salaire minimum au profit des ouvrières à domicile pour les défendre contre l'exploitation dont elles étaient la victime de la part de patrons trop cupides. A cette fin, on confie à des commissions dans lesquelles ouvriers et patrons sont représentés sur le même pied, le soin de fixer les salaires minima à appliquer, puis en les faisant entériner, homologuer par les autorités, et notamment par les autorités préfectorales, les décisions ainsi prises. De la sorte sont combinées la compétence technique et professionnelle des travailleurs qui fournissent les renseignements et l'autorité de la puissance

publique qui transforme cette décision privée, cet accord contractuel en une mesure administrative dont la violation sera assortie des sanctions assurant l'application des mesures administratives. Par la suite, ce mode nouveau, cette technique nouvelle de la législation du travail s'étend. Elle est mise en vigueur pendant la guerre à l'occasion de l'établissement de la semaine anglaise, c'est-à-dire du repos hebdomadaire du samedi après-midi dans l'industrie du vêtement. (loi du 11 juin 1917). Pour l'application du repos hebdomadaire, on ne pouvait décider que toutes les usines fermeraient à heures fixes, le législateur reconnut donc qu'ici il était nécessaire d'assouplir la mesure en confiant aux intéressés eux-mêmes, patrons et ouvriers, le soin d'en déterminer le détail d'application, sauf à les faire homologuer par l'autorité administrative compétente.

Et enfin, couronnant cette évolution, la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures. La loi se contente de poser un principe. Elle décide qu'en principe, la durée du travail ne pourra dépasser huit heures par jour et 48 heures par semaine. Mais elle confie à des accords à intervenir entre patrons et ouvriers, entre organisations représentatives patronales et ouvrières, le soin de régler le détail d'application de ces mesures. Le règlement d'administration publique pris par les autorités administratives, après consultation du Conseil d'Etat, doit en effet se référer obligatoirement à ces accords, s'il en existe. Bien entendu il n'est pas obligé de les faire siens, mais il doit au moins les avoir provoqués et en avoir dans une certaine mesure tenu compte.

Toute cette série de mesures démontre que dans le domaine intérieur la participation des travailleurs, la collaboration des patrons et des ouvriers à l'application de la législation sociale était déjà fort avancée. En France la loi de 1919 sur les contrats collectifs et la loi de 1920 étendant l'application de la législation syndicale ont consacré cette participation des syndicats à la vie législative du pays et à l'application de la législation du travail.

La participation des ouvriers à la législation ouvrière en Angleterre.

L'après-guerre élargit singulièrement cette conception. L'influence des mouvements sociaux à l'étranger y a certes contribué partout. En Angleterre, ont été institués les comités Whitley, organismes à base territoriale de plus en plus étendue, groupant autour d'une table, dans une discussion commune les patrons et les ouvriers, pour le règlement des questions litigieuses. Depuis, le mouvement s'est accentué et Sir Alfred Mond (mort après avoir été anobli sous le

nom de Lord Melchett) est l'auteur de toute une organisation anglaise ayant pour but d'assurer le contact permanent entre le monde ouvrier et le monde patronal.

Influence
de la
révolution
russe sur
le mouvement
des idées ou-
vrières.

Il ne faut point non plus négliger l'influence doctrinale énorme de la révolution russe sur le mouvement des idées ouvrières après la guerre. L'organisation soviétique fondée sur les comités d'ouvriers, de soldats et de paysans a fortement impressionné les classes ouvrières du monde entier comme l'atteste la création des comités d'usines en Autriche, en Allemagne, en Luxembourg.

La présence
des tra-
vailleurs
dans l'orga-
nisation
internationa-
le du travail

Le syndicalisme, ou tout au moins les ouvriers organisés syndicalement ont donc conquis le droit de prendre part à la gestion de leurs intérêts collectifs, en collaboration avec les employeurs et les gouvernements. Il fallait transposer cette idée sur le plan international. Elle présente d'autant plus d'intérêt sur ce plan que, tout comme l'internationalisation de la législation ouvrière constitue pour le monde du travail une garantie de sécurité et de stabilité des mesures nationales et internationales adoptées, de même la transposition de leur représentation sur le plan international donnera aux travailleurs la garantie que l'oeuvre créée dans un mouvement d'enthousiasme, dans un souffle d'idéalisme, ne tombera pas en sommeil sous l'action retardatrice des gouvernements, sous l'action hostile des patrons, ou sous l'influence des causes économiques du moment, qui en rendant onéreuses l'application de mesures législatives généreuses, risqueraient d'en retarder indéfiniment l'adoption.

La présence des travailleurs sera donc dans l'organisation internationale du Travail un gage que la vie continuera à animer cette organisation et que les préoccupations de justice sociale qui se trouvent à sa source ne seront point négligées. Dans le même temps, l'idée de la démocratisation de la vie économique a fait son chemin. C'est par la représentation des intéressés qu'elle sera assurée et elle ne sera possible que si les travailleurs, comme tels, figurent aux assemblées sur le même pied que les gouvernements, et peuvent s'y prononcer en toute liberté, sans être liés et sans être retenus par des considérations de nationalité. Il y a là, par conséquent, tout un mouvement d'idées fort singulières et tout à fait neuves, qui dissocient, si l'on peut dire, la représentation des classes et la représentation des intérêts de l'Etat, représentation politique, diplomatique et nationale.

L'Américan
Federation
of Labour.

Déjà en 1914, l'American Federation Of Labour avait demandé la participation du monde ouvrier aux négociations du Congrès de Paix. C'est du voeu exprimé

par l'American Federation of Labour en septembre 1914 qu'est né le mouvement ouvrier qui allait aboutir à la partie XIII du Traité de Versailles. Mais c'est alors une demande modeste présentée au gouvernement. C'est la simple expression du désir de voir les classes ouvrières ne point être oubliées et négligées, mais, au contraire invitées à participer au Congrès de Paix. Mais peu à peu cette participation à une oeuvre temporaire toujours souhaitée se complète de la revendication d'une collaboration permanente. Du moment que l'oeuvre du traité de paix doit se perpétuer, du moment que le traité de paix ne se borne point à formuler une sorte de code minimum des revendications ouvrières, mais qu'il confie à un organisme, la Conférence du Travail, le soin de participer à la confection ininterrompue de la législation du travail, il convient d'assurer la participation des ouvriers au fonctionnement des organes envisagés. Et c'est justement parce que les idées se sont ainsi transformées qu'à la Conférence de Berne, en 1919, les congressistes appuient la conception anglaise d'une Organisation internationale du travail où siégeront les délégations directes des organisations syndicales ouvrières de tous les pays. Il y a loin de la revendication modeste, initiale, de l'American Federation of Labour, visant simplement la participation des travailleurs à la confection du traité de paix, à cette revendication contemporaine des négociations qui souhaitent une représentation permanente du monde ouvrier organisé à l'organisation projetée.

Organisation
de la
représenta-
tion des
travailleurs
dans l'orga-
nisation in-
ternationale
du travail.
Le projet
britannique.

Mais comment allait-on assurer cette représentation des travailleurs, quelle importance allait-on leur donner, comment allait-on régler les relations entre ouvriers et gouvernements?

Au sein de la Commission de législation internationale du travail, lors de l'examen du projet britannique qui devait devenir la partie XIII du Traité de Versailles, deux opinions se firent jour et se heurtèrent. D'après le projet britannique, fondé sur le principe de l'égalité, chaque nation devait être représentée par trois délégués, un délégué gouvernemental, un délégué ouvrier, un délégué patronal. Chacun était investi des mêmes droits que les autres, et de la sorte les trois intérêts en présence se fussent exactement équilibrés. Néanmoins le délégué gouvernemental, - et c'était la particularité du projet britannique, - aurait disposé de deux voix contre une à chacun des autres représentants. Cette prépondérance des gouvernements dans la représentation des Etats se justifiait pour les raisons suivantes. La Conférence, disaient les partisans de cette prééminence gouvernementale, n'est pas une simple as-

semblée consultative. C'est une véritable conférence diplomatique. Elle engage les gouvernements sous la seule réserve d'une ratification de forme demandée au législateur. Elle prend des décisions conditionnelles ad referendum. Une forte représentation gouvernementale s'impose donc. Il n'y a d'ailleurs rien là, ajoutaient certains représentants imbus de l'idée démocratique, comme par exemple M. Vandervelde, délégué de la Belgique, qui puisse choquer les sentiments démocratiques des représentants ouvriers, puisqu'il est incontestable et les travaux mêmes de la Conférence de la Paix le démontrent, que la plupart des Etats ont leurs sympathies beaucoup plus tournées du côté ouvrier que du côté patronal. Au surplus, ajoutait le représentant britannique M. Barnès, si cette primauté de l'Etat n'était pas respectée, on risquerait de se heurter à une résistance du Comité suprême. Il est vraisemblable que si l'on présentait à la Conférence de la Paix un projet qui placerait sur le même pied patrons, ouvriers et gouvernements, celle-ci composée uniquement des représentants gouvernementaux rejeterait préalablement une telle proposition. Par conséquent, à vouloir obtenir trop, on n'obtiendrait rien.

La résistance de M. Samuel Gompers au projet britannique.

Cette proposition britannique rencontra néanmoins une vive résistance de la part des représentants ouvriers, le président Samuel Gompers en tête. Pour lui, il fallait assurer aux ouvriers une représentation au moins égale à celle des patrons et des gouvernements réunis, attendu, disait-il, qu'il s'agit surtout de la défense des intérêts des travailleurs, et que si cette égalité d'une des parties en faveur de laquelle l'Organisation est créée, n'est point assurée, ses intérêts risqueront d'être constamment méconnus et négligés. En tous cas, même si cette supériorité était refusée aux travailleurs organisés, ceux-ci ne sauraient demander moins qu'une représentation égale à celle des Etats si bien que les gouvernements ne sauraient se voir attribuer plus d'une voix. Il ajoutait d'ailleurs : peut-on vraiment considérer la Conférence internationale comme un organe de décision ? Certes oui. Les gouvernements, sont les maîtres de la décision finale. N'est-ce pas aux Parlements et aux gouvernements nationaux qu'il appartient de se prononcer sur les propositions, les recommandations, les projets de conventions, émanant de la Conférence ? Les motifs mêmes de recommandation, simple invitation, projet de convention, de caractère prévisoire, ne prouvent-ils pas que rien de définitif n'est fait par la Conférence. Dès lors, pourquoi redouter cette prédominance des éléments ouvriers, puisqu'ils

n'ont point un pouvoir souverain, mais qu'ils puiseront simplement dans cette primauté de leur représentation le moyen de faire entendre davantage leur voix et de mieux défendre leurs intérêts? Comme, en définitive, il était loisible aux gouvernements de repousser les mesures dont ils étaient saisis, quelle raison avaient-ils de s'opposer à ce que cette satisfaction morale fut donnée au monde du travail?

L'opinion de M. Samuel Gompers a été soutenue par M. Colliard.

Samuel Gompers rencontra un appui dans sa manière de voir auprès du Ministre du travail français d'alors, M. Colliard; et M. Colliard justifia cette adhésion aux vues ouvrières en invoquant un simple argument sentimental. Il dit: si nous n'accordons pas aux ouvriers cette satisfaction, quelle désillusion va en éprouver la classe des travailleurs.

La thèse britannique l'a emporté.

A la vérité finalement, ce fut la première thèse britannique qui l'emporta, avec une correction qui permit cependant de mieux respecter les principes de l'égalité des individus représentés et évita l'apparence de donner à l'unique représentant gouvernemental une dualité de voix qui eut ravalé en quelque sorte les représentants ouvriers et patronaux au rang de délégués de seconde zone. Sur la proposition de M. Vandervelde, il fut décidé que chaque nation aurait quatre représentants, deux gouvernementaux, un patronal et un ouvrier, chacun disposant d'un suffrage. Et comme les représentants des gouvernements, responsables vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs, ne sauraient prendre l'initiative de propositions ou de votes contraires aux ordres ou instructions qu'ils ont reçus, le principe de la prééminence gouvernementale est sauf. Il suffit en effet que les deux représentants gouvernementaux fassent bloc, et il est difficile qu'ils ne le fassent pas étant donné qu'ils obéissent à des instructions reçues, pour neutraliser l'action contraire des patrons et des ouvriers.

La solution a été consacrée par l'art. 389 du Traité de Versailles.

Cette solution a été consacrée par l'art. 389 du Traité, qui dispose: "La Conférence sera composée de quatre représentants de chacun des membres, dont deux seront les délégués des gouvernements, et dont les deux autres représenteront respectivement d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs ressortissant à chacun des membres." Et l'article 390 ajoute: "Chaque délégué aura le droit de voter individuellement sur toutes les questions soumises aux délibérations de la Conférence." Ainsi se trouve consacré par ce texte le caractère très particulier de l'Organisation internationale du travail.

On constate en effet que les sièges y sont bien répartis par pays, que chaque pays a droit au même nombre de sièges. Les délégués ouvriers et les délégués

patronaux siègent à côté des délégués gouvernementaux. Mais la représentation nationale ne forme plus un tout indivisible. Ce n'est plus en effet contrairement à la tradition diplomatique, par pays, que s'opère le vote; le représentant patronal et le représentant ouvrier peuvent librement émettre un vote différent de celui des représentants du gouvernement, et c'est l'intérêt professionnel, l'intérêt social de la catégorie qu'il représente qui tend à déterminer leur vote, comme nous aurons souvent l'occasion de le montrer au cours de nos développements.

Le caractère syndicaliste et paritaire de la Conférence internationale du travail.

La Conférence se trouve ainsi amenée à prendre son troisième caractère, à savoir le caractère syndicaliste et paritaire. Aussi bien, d'une part, c'est parmi les organisations professionnelles que seront choisis les délégués patronaux et ouvriers; d'autre part, la représentation patronale et ouvrière doit être égale non pas seulement juridiquement mais pratiquement, ce qui posera la question de savoir ce qu'il adviendra quand une délégation d'un Etat sera incomplète. Enfin, la Conférence s'est divisée en groupes correspondant à chaque catégorie de délégués. Ce n'est point évidemment là un système répondant à une invitation de l'auteur du traité, mais c'est l'expression d'une nécessité, dictée par la composition tri-partite, professionnelle, syndicaliste, paritaire de la Conférence.

Aux termes de l'alinéa 3 de l'art. 389 du traité de Versailles, les membres s'engagent à désigner les délégués et les conseillers techniques non gouvernementaux, d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs des pays considérés, sous la réserve que de telles organisations existent. Le même article donne à la Conférence le droit de contrôler si les Etats ont bien observé cette disposition, car l'alinéa 7 de cet article dispose: "Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des 2/3 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".

Difficultés soulevées par l'application de l'art. 389.

L'application de cet article n'a pas été sans soulever un certain nombre de difficultés, qui concernent essentiellement deux questions: 1) la détermination de l'organisation professionnelle, ou des organisations professionnelles les plus représentatives parmi lesquelles devaient être choisis les délégués gouvernementaux; le simple fait par exemple de savoir si c'est une ou plusieurs organisations professionnelles

qui doit être prise en considération; 2) le cas de pays où ces organisations n'existent point, ou bien des pays où elles sont trop embryonnaires pour être considérées comme suffisamment représentatives des intérêts patronaux et ouvriers en présence.

Le caractère syndicaliste de la désignation est incontestable. Non seulement ce sont les intérêts ouvriers ou les intérêts patronaux comme tels que l'on veut faire représenter, concurremment aux intérêts gouvernementaux, ou aux intérêts patronaux et ouvriers par opposition aux anciennes règles de représentation unique des Etats, mais encore ce sont les syndicats qui représentent les ouvriers, et les patrons. Ce ne sont point les masses ouvrières inorganisées, ou les patrons individuellement considérés, mais autant que possible les organismes représentatifs au sens professionnel du terme, qui auront qualité pour former la base du choix des gouvernements.

Critique du
caractère
syndicaliste
de la dési-
gnation

Cette méthode de désignation n'a pas été sans soulever de très vives critiques, des protestations extrêmement véhémentes. M. René Courtin, dans sa thèse: "L'Organisation permanente du travail et son action", page 155, a fortement attaqué ce mode de désignation, en s'appuyant sur l'autorité de M. Marcel Tardy, qui l'avait exposé en termes particulièrement éloquentes et vifs dans un article de la Revue de France du 15 janvier 1922, intitulé "La Conférence internationale du travail". "L'anarchisme est l'auteur de cette organisation, dit M. Marcel Tardy. Elle dénie aux gouvernements le droit de représenter la nation, elle brise l'unité de la nation en trois tronçons qui ne peuvent se rejoindre, deux groupes qu'elle fait ennemis, le patron et l'ouvrier, et un autre qui reste en l'air, qui tâche de se recoller tantôt à l'un, tantôt à l'autre de ces membres, l'Etat. C'est en vain qu'on assigne encore à l'Etat le droit de représenter l'intérêt général; si telle était sa fonction reconnue, les intérêts particuliers se résorberaient en lui, parleraient par sa voix, mais on place les intérêts particuliers à côté de lui et sur le même pied; il n'est plus qu'un des groupes d'intérêts qui bataillent dans la nation. L'autorité qui représente l'intérêt général ne domine plus les intérêts particuliers, n'a plus le droit de les faire taire; au mieux elle est un moyen terme, un trait d'union, un compromis, tout ce qu'on voudra d'abstrait, de mitoyen, d'incomplet, de partial. Le principe et le symbole de l'unité de la nation sont détruits, les peuples ne sont plus les uns devant les autres que des corps en morceaux".

Sans doute en est-il bien ainsi, mais il en est ainsi volontairement, consciemment. Ce but est

un but qui n'est point atteint fortuitement, c'est un but qui a été recherché, qui a été voulu. C'est la réalisation sur le plan international de l'idée syndicaliste soutenue récemment par les auteurs les plus éminents, et dont l'origine remonte à Proudhon, lequel voulait substituer l'atelier à l'Etat, ou, comme avait dit Saint-Simon, l'administration des choses au gouvernement des personnes. On peut déplorer cet état de choses; cette marée montante du syndicalisme, la décomposition de la nation en groupes d'intérêts représentatifs, en groupes d'intérêts concurrents, se coalisant contre l'intérêt général, ou l'intérêt des consommateurs, dans certaines circonstances. Mais que sert de déplorer un mouvement social quand on ne peut l'enrayer? Il y a là une sorte de force de la nature, de mouvement contre lequel la résistance est vaine. Aux hommes de 1918 l'idée paraissait assez mûre pour être traduite sur le plan international. Les syndicalistes estiment que la société repose, au moins habituellement, non pas sur la nécessité d'un pouvoir souverain et sur la notion de l'Etat, politique pure, mais sur les rapports économiques qui s'établissent entre les hommes, et d'où doit dériver le règlement de tous les autres rapports. C'est l'une des expressions du conflit d'idées qui divise à l'heure actuelle l'humanité, lutte entre l'économie politique et sociale, chacun cherchant le meilleur mode de réalisation. C'est sans doute le renversement des anciens principes de la représentation et du pouvoir politique; c'est la substitution de la représentation des intérêts, et de la profession à la représentation des personnes, des individus, des citoyens en tant que tels. Et il est curieux de constater que cette représentation professionnelle préconisée et, en partie réalisée, mais de façon embryonnaire dans le domaine interne, sous la forme du Conseil économique ou du Conseil de la main-d'œuvre en France, du Parlement économique annexé au Parlement politique en Allemagne, trouve sa réalisation la plus parfaite sur le plan international.

La raison du caractère syndicaliste de la Conférence internationale du travail.

Ce n'est pas en effet, un des moindres sujets de surprise du sociologue, du politique et du publiciste, contemporains, que de constater qu'alors aujourd'hui ces idées ne trouvent point leur réalisation dans le domaine intérieur, qu'elles en sont encore à leurs balbutiements, que l'on discute sur le point de savoir s'il convient d'annexer un parlement professionnel au parlement politique, sur le point de savoir de quel pouvoir investir cette autorité secondaire, au contraire sur le plan international, le parlement professionnel se trouve presque complètement réalisé sous la forme de

la Conférence internationale du Travail et de l'organisation internationale du Travail. La raison en est triple. D'une part, l'organisation internationale n'a pas encore atteint un développement tel que la Société des Nations puisse être considérée comme un super-Etat, jaloux de ses droits et peu soucieux de les voir mettre en échec par une autre représentation.

La Société des Nations apparaît en effet beaucoup plus comme une dualité d'organismes spécialisés chacun dans sa sphère, l'un sur le terrain politique, la Société des Nations, l'autre sur le terrain social, l'Organisation internationale du travail; chacun de ces organes poursuivant son but parallèlement, sans trop de points de contacts et de frictions. Dès lors il est beaucoup moins à redouter que la Société des Nations s'inquiète de cette ascension d'une conception et d'un organe rival de sa toute puissance, puisqu'elle n'en est pas encore investie.

Enfin la Société des Nations a été instituée à un moment où précisément l'idée syndicaliste, l'idée de la représentation professionnelle était triomphante, et par conséquent la structure de son organe social s'en est tout naturellement ressentie, et leurs relations ont été constitutionnellement et juridiquement établies en fonction de cette conception.

De plus il ne faut pas oublier que la Société des Nations ne comporte pas à proprement parler un parlement investi, au nom de la souveraineté nationale, d'une omnipotence que n'ont même pas les souverainetés les plus absolues, et considérant avec méfiance et hostilité tout organe concurrent.

Dès lors, tandis que les parlements économiques et leurs succédanés sociaux les plus modernes, n'ont jamais dépassé jusqu'à présent le stade d'organes consultatifs, et quelque peu académiques, la Conférence économique du travail approche mieux de la réalisation de la représentation syndicaliste proprement dite, encore que, contrairement aux critiques de M. Tardy, l'autorité, l'unité de l'Etat, incarnation des intérêts généraux, y était sauvegardée par le fait de la dualité de ses délégués et de la dualité de vote qui lui a été reconnue.

C'est le monde patronal et le monde du travail qui sont considérés comme devant être représentés ès-qualité. Mais alors se pose la question de savoir quelles sont les organisations professionnelles les plus représentatives, puisqu'aussi bien c'est d'accord avec elles que les gouvernements, aux termes de l'article 389 du Traité de Versailles, doivent choisir des délégués respectifs de l'un et de l'autre groupe de

représentations d'intérêts professionnels. S'il n'y avait dans chaque pays qu'une seule organisation fédérative ouvrière, et une organisation fédérative patronale, aucune difficulté ne surgirait. Peut-être même peut-on aller plus loin et dire que les auteurs du Traité de Versailles avaient comme arrière-pensée cette idée, qu'en incitant les gouvernements à choisir leurs représentants, d'accord avec les organisations les plus représentatives, qu'ainsi peut-être, ils travaillaient à l'unification, à la centralisation des organismes et des forces organisées ouvrières et patronales. En d'autres termes, dans les cas où il n'existait point d'organisation de cette nature, on espérait que la seule application du Traité de Versailles la favoriserait.

La Confédération
fédérale de la
production
française.

Cette idée n'est point inexacte au demeurant et si, par exemple, en France, la Confédération fédérale de la Production française est l'organisme patronal qualifié, à l'heure actuelle pour parler au nom de l'industrie française tout entière d'accord avec le Gouvernement, choisit les délégués patronaux à la Conférence internationale du Travail, elle est elle-même le résultat de la mise en oeuvre du Traité de Versailles. Au-dessus les nombreuses fédérations patronales d'âge plus ou moins ancien qui avaient marqué de leurs étapes, et jalonné de leurs progrès le mouvement syndical patronal du XIX^e siècle, la Confédération générale de la Production française constitue l'organe central représentatif du monde industriel de notre pays.

De même, il n'est pas douteux que dans l'esprit des rédacteurs, de la partie XIII du Traité de Versailles et surtout de ceux qui ont contribué à la faire voter, c'était bien la Confédération d'Amsterdam qui représentait le monde du travail. Est-il utile, pour le démontrer, d'invoquer d'autres arguments que la présence même dans la Commission internationale de législation du travail, des plus représentatifs des délégués à cette Confédération d'Amsterdam, M. Jouhaux et M. Gompers, qui représentaient l'un la C.G.T. française, l'autre l'American Federation of Labour, et qui ont contribué par leur présence, par leur action à renouer les relations entre les organisations syndicales des différents pays. Pour eux, à coup sûr, les organisations ouvrières les plus représentatives étaient bien les sections nationales de la Confédération d'Amsterdam.

A l'application ce principe se révéla gros de difficultés qui n'ont point cessé à l'heure actuelle et qu'il faut étudier avec quelques détails pour montrer précisément la distance des principes à leur application.

La désignation

En ce qui concerne les délégués patronaux,

des délégués patronaux. Difficulté soulevée à propos du délégué de l'Inde.

il n'y a pas jusqu'à présent de question, ni de difficulté bien graves. La seule qui vaille la peine d'être signalée est celle qui s'est élevée en 1926 et en 1929 au sujet de la désignation du délégué national patronal de l'Inde. En effet l'Inde a droit dans l'organisation internationale du travail à une représentation particulière.

M. Froom avait été choisi comme délégué patronal de l'Inde et son choix fut contesté sur deux chefs: premièrement, disait-on, il n'avait point été choisi parmi l'organisation patronale la plus représentative du monde industriel indien. Il avait été choisi en effet parmi les membres de la Fédération des chambres de commerce de l'Inde. Or, prétend-on, cette association n'est pas la plus représentative des organisations patronales, car elle n'est constituée que par quelques chambres de commerce européennes; dont les Hindous en sont exclus. Le nombre des membres en est insuffisant, tandis, au contraire, que des chambres de commerce composées d'Hindous et dont le nombre est beaucoup plus considérable ont été exclues de cette désignation.

En second lieu, M. Froom est un Anglais, et non point un Hindou, ce qui est contraire au principe qui veut que les associations dans lesquelles seraient choisis les délégués soient des délégations nationales.

La Commission de vérification des pouvoirs prit sur cette question, quand elle en fut saisie, une attitude prudente et réservée. Sans doute, déclara-t-elle, la représentation à la Conférence internationale du travail suppose bien une représentation des éléments nationaux, puisque les délégations sont des délégations d'Etat. Il n'a point été dans l'esprit des rédacteurs du Traité de Versailles de rompre avec cette idée, conforme d'ailleurs au principe qui préside à la création de la Société des Nations, à savoir que les unités constitutives de la Société des Nations et de la Conférence Internationale du Travail, qui en est l'expression sociale, doivent être des délégués nationaux. Ce sont les nations comme telles qui sont représentées. Mais ajoutait-elle, il appartient aux gouvernements de se prononcer dans la plénitude de leur souveraineté sur le caractère national d'une représentation dite nationale. Il n'est pas au pouvoir de la Conférence de se substituer à eux dans cette appréciation et ils ne sont responsables du choix qu'ils ont fait, que vis-à-vis de leurs ressortissants, vis-à-vis des parlements ou autres organisations représentatives de leur propre pays.

Sur ce point, la Commission de vérification des pouvoirs s'est montrée peut-être un peu timorée et n'a pas usé de toute l'autorité qui lui a été conférée. C'est une sorte d'abdication des pouvoirs de

vérification de la Conférence, laquelle a qualité pour apprécier toutes les conditions de validité de la désignation. Si, par conséquent, elle pose en principe, comme elle l'a fait, la nécessité du caractère national de cette représentation, elle doit rechercher si cette condition est remplie. Si elle ne le fait pas, elle ne remplit pas la tâche pour laquelle elle a été désignée.

Quoi qu'il en soit, telle est la position prise, dictée d'ailleurs, beaucoup plus sur le désir d'éviter un conflit et des difficultés, que sur une saine application des prémices que la Commission elle-même avait posés.

Les difficultés au sujet de la désignation des délégués ouvriers.

Si, pour les délégués patronaux, les difficultés ont été rares, et résolues, par contre, pour les délégués ouvriers, les difficultés ont été beaucoup plus fréquentes, beaucoup plus graves et elles ont agité depuis quelques années la Conférence internationale du Travail à chacune de ses sessions.

Les deux ordres de difficultés

Deux ordres de difficultés ont surgi, deux sortes de questions se sont posées: premièrement, dans le cas d'absence d'organisation représentative des ouvriers, comment procéder à la désignation des délégués? En second lieu, dans le cas de contestations touchant le caractère plus ou moins représentatif du délégué, sur quel criterium se fonder pour trancher les contestations?

Le cas du Japon.

Par exemple, au Japon, il n'existe pas d'Organisation centrale ouvrière suffisamment importante pour imposer par son existence la désignation du délégué gouvernemental. Le gouvernement japonais, en l'absence d'une organisation centrale ouvrière suffisamment représentative a donc cru pouvoir procéder à une sorte de consultation des principales autres organisations ouvrières, et consulter aussi les masses ouvrières inorganisées. Ces désignations ont été contestées devant la Conférence par les délégués ouvriers et par le délégué japonais lui-même, lesquels ont fait observer qu'il y avait là un véritable manquement, une transgression de l'article 389 du Pacte de Versailles, lequel n' imagine point la sélection parmi les masses ouvrières quelconques, mais parle "d'accord avec les employeurs et les ouvriers organisés, exclusif de toute entente avec des masses ouvrières inorganisées. Néanmoins la Conférence n'a pas cru devoir aller jusqu'au bout des conclusions et des conséquences qu'eussent appelées ses déclarations. Elle n'a pas osé invalider le délégué japonais, car elle a tenu compte, ce qui était parfaitement exact, de la bonne foi du

gouvernement japonais. Celui-ci, plutôt que de ne point faire représenter les ouvriers, et d'envoyer à Genève une délégation incomplète (on en verra plus tard les inconvénients: elles ont notamment pour effet d'empêcher le délégué patronal seul nommé de voter, puisque le principe paritaire doit être soigneusement respecté) avait pris la mesure en question parce qu'il ne pouvait pas faire autrement. D'un autre côté, par la suite, le Bureau international du Travail et la Conférence internationale du Travail ont fait une pression amicale sur le gouvernement japonais pour obtenir de lui l'envoi du délégué le plus qualifié des travailleurs japonais; et depuis il n'y a plus eu d'objections à cet égard.

Le cas des Pays-Bas.

C'est à l'occasion de la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas, à la 3^e session de la Conférence internationale en 1921, que la question fut développée dans toute son ampleur et donna lieu à un avis de la Cour de Justice internationale, qui a même été le premier avis rendu par cette haute juridiction en matière de droit international. C'est l'avis n° 1 de la Cour de justice internationale.

Il s'agissait en effet de savoir si, dans un pays où coexistent un certain nombre d'associations lesquelles prises individuellement comptent moins d'adhérents que l'association la plus puissante, mais qui, réunies les unes aux autres, en comptent plus, en se mettant d'accord pour le choix d'un délégué, le délégué unique choisi par elles ou de concert avec elles, peut mettre en échec l'autorité de l'association la plus puissante. En d'autres termes, est-il possible de neutraliser l'action de l'association à effectifs les plus nombreux par la coalition, par le groupement, par l'entente entre les associations ouvrières à effectifs individuellement moindres, mais à effectifs collectivement supérieurs par le groupement?

Les cinq associations professionnelles des Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, les ouvriers sont groupés en 5 associations professionnelles, à base politique, professionnelle ou confessionnelle, et dont l'importance numérique est assez inégale. En 1921 par exemple, leurs effectifs respectifs étaient les suivants: 1) la confédération néerlandaise des syndicats ouvriers correspondant à la tendance de notre Confédération générale du Travail, affiliée comme elle à la Confédération d'Amsterdam, comptait à l'époque 218.000 membres; 2) la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers catholiques, en comptait 155.000; 3) la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers chrétiens (c'est-à-dire évangéliques) en avait 75.000; 4) la Confédération néerlandaise des syndicats ouvriers neutres, en

L'opinion du
Gouvernement
néerlandais.

comptait 51.000 membres; enfin 5) le Secrétariat national du travail en Hollande, avait 36.000 adhérents

En 1919, le Gouvernement néerlandais avait essayé de réaliser un accord entre ces cinq organisations. Il n'y était pas parvenu, par suite de l'abstention du Syndicat national du travail en Hollande; mais il avait désigné comme le représentant le plus qualifié un délégué de la Fédération des syndicats ouvriers. Néanmoins il avait eu soin de faire observer que ceci ne constituait pas de sa part un précédent, ni un engagement susceptible d'être invoqué contre lui, il avait eu le soin de réserver sa liberté du choix pour l'avenir.

En 1921, l'accord fut de nouveau tenté, mais la Fédération des syndicats ouvriers, affiliée à l'Internationale d'Amsterdam, se montra intransigeante. Elle ne voulut point participer à la désignation d'un délégué commun si ce délégué ne devait pas être choisi dans son sein. Les trois autres, au contraire, c'est-à-dire la Fédération catholique, la Fédération chrétienne protestante et la Fédération neutre, firent bloc. Elles désignèrent d'un commun accord M. Serrarens des travailleurs catholiques, lequel fut nommé par le gouvernement. Elle invoquait en effet, et le gouvernement invoquait après elle, l'argument capital suivant: c'est que, à elles trois, elles groupaient 280.000 membres, alors que la Confédération réformiste d'Amsterdam en comptait 218.000 seulement. De façon à faire taire les légitimes susceptibilités de cet organisme important, et éviter la déception que lui occasionnait le retrait de la délégation qui lui avait été jusqu'alors accordée, le gouvernement lui proposait de désigner parmi ses membres un conseiller technique, qui aurait été adjoint au délégué ouvrier. De plus le gouvernement s'engageait à ne point choisir uniformément le délégué ouvrier parmi le groupe des associations différentes de la Fédération nationale. Il s'engageait à observer une certaine alternance et à choisir le délégué tantôt dans l'un, tantôt dans l'autre des deux groupes.

Le Ministère du Travail des Pays-Bas prit d'ailleurs le soin, en adressant au directeur du Bureau international du Travail la liste des délégués néerlandais, d'exposer les raisons juridiques sur lesquelles il se fondait pour écarter les prétentions de la Confédération des Syndicats. L'article 389, alinéa 3, disait-il, ne saurait être interprété comme obligeant le gouvernement à se mettre d'accord avec une seule association unique, c'est-à-dire l'association la plus représentative ou la plus importante du pays. Au contrai:

re, disait-il, nous ne trouvons jamais dans le texte de l'art. 389 un mot employé au singulier. L'art. 389 parle des organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs. Par conséquent, concluait-il, cet article au pluriel indique très nettement que si l'accord ne se réalise point entre les organisations elles-mêmes, comme il serait d'ailleurs souhaitable, et conforme à l'idéal que cet accord se fit, il faudra se contenter d'un accord plus restreint, d'un accord partiel, qui permettra cependant, à la majorité des ouvriers d'être représentés à la Conférence. La justice, ajoutait le gouvernement néerlandais, exige qu'une minorité bien organisée ne tienne pas en échec une majorité par ailleurs homogène, et dont le seul tort est de se composer de deux ou de plusieurs syndicats distincts quoiqu'alliés. La saine démocratie exige que la majorité fasse la loi à la minorité, même lorsque cette majorité ne se trouve pas réunie dans un seul groupement, mais que pour une désignation ces divers groupements forment un front unique. Quelques jours plus tard la Fédération ouvrière des syndicats néerlandais protesta en déclarant qu'il appartenait à la seule organisation professionnelle la plus représentative de voter, ou de voir le représentant officiel ouvrier choisi dans son sein, attendu, disait-elle, employant une argumentation grammaticale diamétralement opposée à celle dont s'était servi le gouvernement néerlandais, que l'emploi du pluriel dans l'art. 389 vise manifestement une alternative, c'est-à-dire les deux organisations les plus représentatives, l'une patronale, l'autre ouvrière. Il faut bien employer le pluriel, disait-on, puisqu'il y a deux organisations, mais chacune de ces organisations est une organisation unique pour chacun des groupes intéressés à se faire représenter.

Le litige devant la S.D.N. et l'organisation internationale du travail.

Le litige était tel et la controverse si vive et si délicate, que la Commission de vérification de la Conférence internationale du Travail s'en trouva tout naturellement saisie. Elle essaya d'abord de faire trancher la question par les juristes de la Société des Nations et de l'organisation internationale du Travail. Comme il était naturel le juriste de la Société des Nations et le juriste du Bureau international du Travail émettent deux opinions tout à fait opposées, le premier, optant pour l'avis du gouvernement néerlandais, le juriste du Bureau international du Travail prenant au contraire le parti de la Fédération ouvrière. Un troisième expert juriste départiteur se récusa, si bien qu'il ne put pas se former une majorité.

Le litige

On décida donc, devant cette difficulté

devant la
cour de Jus-
tice de la
Haye.

d'interprétation gracieuse de s'en remettre à l'avis de la Cour de Justice de La Haye tout en décidant d'admettre provisoirement les délégués désignés, on consultait notamment la Cour sur les mesures à observer par les membres de l'organisation internationale du travail pour se conformer aux règles de cet article touchant la désignation des conseillers non-gouvernementaux et des délégués techniques. La cour de Justice internationale, conformément à la procédure du Pacte de Versailles, fut saisie par les soins de la Société des Nations.

Les débats d'ouvrirent à La Haye, le 22 juin 1922. Le représentant du gouvernement britannique, M. Talbot, se rallia entièrement à la thèse du gouvernement néerlandais. Si, disait-il, on avait voulu dire autre chose que ce qu'affirme le gouvernement néerlandais, il ne manquait point d'autres formules qui auraient permis de donner à la pensée une précision telle qu'aucune controverse n'eût pu naître. Il suffisait par exemple de dire: "l'accord avec l'organisation professionnelle, si elle existe, qui est la plus représentative, soit des employeurs, soit des travailleurs, selon les cas". Ici l'emploi du singulier au lieu du pluriel; avec le correctif que l'on y aurait apporté, aurait levé tout doute et aurait empêché toute controverse.

La thèse de
M. Mandels.

M. Mandels, au nom de la Fédération ouvrière évincée, s'efforça de démontrer que les trois organisations qui, séparément, ne sauraient être les plus représentatives, ne pouvaient pas former par leur réunion ce qu'elles ne pouvaient pas former individuellement. Elles resteraient toujours, disait-il, un groupe d'organisations liées par une vague et éphémère entente, et un pareil groupement ne saurait être considéré comme étant celui auquel fait allusion l'art. 389, lequel vise l'organisation la plus représentative, c'est-à-dire celle qui, d'une façon continue, constante, peut être considérée comme représentant vraiment la mentalité ouvrière, les intérêts ouvriers, les aspirations ouvrières de la nation considérée.

La thèse
de M. Albert
Thomas.

Au nom du Bureau international du Travail, M. Albert Thomas, présenta la thèse de la Confédération internationale d'Amsterdam. Pour lui, l'idée qui est à la base de l'organisation internationale du travail telle qu'elle se trouve constituée, c'est l'idée du respect du développement de l'organisation ouvrière, c'est-à-dire la centralisation des groupements ouvriers en organes aussi peu nombreux, mais aussi importants que possible. La concentration des forces ouvrières, la centralisation des forces ouvrières, tel est l'idéal que l'organisation internationale du travail poursuit. Il suffit pour s'en rendre compte de se

reporter à ses travaux. Il suffit de se replacer dans la mentalité des membres ouvriers de la Commission internationale du travail et de rechercher à quelles organisations ils appartenaient. Admettre la thèse du gouvernement néerlandais, c'était au contraire nier cette concentration, donner une prime à la déconcentration, à la dissémination des forces ouvrières, et s'exposer à trouver peut-être un ouvrier qui momentanément représentera le bloc, l'entente, la coalition d'un moment de syndicats aux inspirations diverses, mais ne pourra pas être considéré comme vraiment représentatif des travailleurs de son pays.

L'avis de la
Cour de La
Haye.

Le 31 juillet 1922, la Cour rendit son avis. Il dégagait de façon très nette les deux points essentiels du litige. Premièrement, disait la Cour, le Traité de Versailles, en exigeant l'accord avec les organisations les plus représentatives, a-t-il voulu dire que l'accord devait se réaliser avec une seule association, l'organisation la plus représentative ouvrière ou patronale, ou bien a-t-il voulu dire que, s'il existe plusieurs de ces associations, toutes doivent être consultées?

En second lieu, quel est le criterium auquel s'attacher pour déterminer ce que l'on peut appeler les plus représentatives, ou la plus représentative des organisations patronales et ouvrières?

Ces deux questions, sont extrêmement distinctes; néanmoins, quoique distinctes, elles se commandent l'une l'autre. Si en effet l'expression "les plus représentatives" est un superlatif, elle ne peut s'appliquer visiblement qu'à une seule association de chacun des groupes. Le pluriel ne se comprendrait que si le Traité avait voulu employer un comparatif. Et si, en français, il est impossible de régler la question, en revanche on peut, en se reportant au texte anglais, qui lui aussi fait autorité, rechercher quelle a été l'intention des rédacteurs du Traité. Ce n'est pas la première fois que cette comparaison et ce rapprochement de textes a permis de lever des difficultés. Lorsqu'on étudiera par la suite la question de la compétence de l'organisation internationale du travail en matière agricole, on verra que c'est précisément en se reportant au texte anglais et en éclairant par son interprétation et son examen le texte français, que la Cour a été appelée à émettre un avis diamétralement opposé à la thèse soutenue par le gouvernement français. Pourquoi ici n'en aurait-on pas fait autant? On ne le fit point. Mais en se reportant au texte, on constaterait qu'en anglais c'est le superlatif qui a été employé, puisqu'il est écrit "the most representative"

et non pas "the more representative". Par conséquent si si l'on avait fait la même étude du contexte britannique dans ce cas que dans le cas des ouvriers agricoles on eût peut-être émis un avis différent de celui qui a été émis. C'était donc là un indice dont on ne se servit point.

Le résultat fut que la Cour ne se rangea point à cette interprétation. Elle se prononça pour la régularité de la désignation du délégué hollandais et elle opta par conséquent, pour l'interprétation la plus extensive, celle qui exige la consultation simultanée, successive de toutes les organisations ouvrières.

En revanche, si la Cour s'est prononcée sur ce point, elle a laissé de côté la question du criterium de l'organisation la plus représentative. Elle déclare que l'intervention des organisations professionnelles dans la désignation des délégués et des conseillers techniques n'a d'autre but que de garantir, autant que possible, que les gouvernements désigneront les personnes dont les opinions seront en harmonie avec les opinions respectives des employeurs et des travailleurs. En d'autres termes, la stipulation dans l'article 389 de cette obligation pour les gouvernements est une garantie pour les ouvriers et pour les patrons. C'est une garantie que le choix ne sera pas fait au hasard c'est une garantie que le choix sera fait de manière à respecter le principe de la liberté syndicale, patronale ou ouvrière. Si donc, dans les pays existent plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, toutes doivent être prises en considération par le gouvernement, lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. En d'autres termes, on ne doit pas prendre l'association la plus représentative, on doit procéder à une consultation, à une sorte de referendum de tous les travailleurs, et c'est par leur accord, par leur entente totale ou par la désignation de la majorité des travailleurs organisés que l'on procédera à la désignation du délégué à la Conférence internationale.

Argumen-
tation de la
Cour de La
Haye.

Pour justifier la valeur de son argumentation, la Cour de justice internationale de la Haye imaginait l'hypothèse suivante: Supposons que dans un pays il existe six groupements professionnels, six fédérations ouvrières; et imaginons que l'une d'elles ait 110.000 membres, tandis que les cinq autres en ont 100.000 chacune. Allons-nous décider que, parce que l'une a 10.000 membres de plus que chacune des autres prises individuellement, c'est elle qui devra être considérée comme la plus représentative; qu'une associa-

tion de 110.000 membres puisse représenter des ouvriers dont le total s'élèvera à 610.000 membres. La Cour concluait: l'objectif des gouvernements doit être d'obtenir l'accord avec toutes les organisations les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs, mais il ne faut pas se dissimuler que c'est là un idéal que la pratique ne permettra d'atteindre que très rarement. La réalisation en est extrêmement difficile, et l'on peut considérer par conséquent que ce n'est pas là le cas normal visé par le paragraphe 389 du Traité de Versailles. Tout ce que l'on peut demander aux gouvernements c'est de faire de leur mieux pour obtenir dans l'espèce un accord qui puisse être considéré comme le plus propre à assurer la représentation ouvrière.

Criterium de l'organisation la plus représentative.

On a essayé de discuter cette solution en invoquant à son encontre plusieurs arguments. On a dit d'abord: l'organisation la plus représentative dans un pays est celle qui tient le mieux compte des tendances dominantes de l'esprit ouvrier dans ce pays et au moment où se fait la désignation. Mais, peut-on répondre, à quel indice, à quels signes, va-t-on reconnaître qu'une seule association représente mieux que les autres les tendances morales, les tendances économiques, les tendances sociales et même les tendances politiques de la classe ouvrière, si on écarte le criterium du nombre? Va-t-on s'adresser à d'autres criteriums, puisque la Cour a écarté le criterium du nombre, tout au moins en disant qu'il ne suffit pas d'une supériorité individuelle d'une association sur chacune des autres prises individuellement, pour lui donner la primauté? quel signe invoquer? Va-t-on rechercher la dissémination géographique, reconnaissant qu'un groupement qui a un nombre de sections réparties dans l'ensemble du pays, possède de ce chef un droit à la désignation du délégué, plutôt qu'une autre association dont l'importance numérique pourra être égale ou supérieure, mais qui sera concentrée en une région déterminée, et ne représentera par exemple qu'une catégorie professionnelle donnée? Va-t-on déterminer l'importance de l'organisation par son rôle social dans l'activité, par sa collaboration plus ou moins étroite, par la confiance plus ou moins grande dont elle jouit de la part du gouvernement? Mais n'est-ce pas précisément introduire dans la question actuellement soumise à notre examen l'arbitraire, que le Traité de Versailles a prétendu écarter en fixant au criterium de la plus représentative des associations?

On a été même plus loin, et l'on a dit: étant donné que ce sont les classes sociales comme telles qui sont représentées à l'organisation inter-

nationale du travail, tout en reposant sur le cadre national, ne devrait-on pas ne point faire représenter les nations comme telles par des délégations uniques, mais où les intérêts professionnels ont une large place. C'est donc la tendance dominante, non pas même dans les organisations ouvrières nationales, mais dans les organisations ouvrières mondiales, qui devra être prise en considération. Et par conséquent, étant donné qu'à l'heure actuelle par exemple la tendance de la II^e internationale d'Amsterdam l'emporte dans chacun des pays, c'est la section nationale de l'Organisation internationale d'Amsterdam qui devrait être consultée, c'est dans son sein que devrait être choisi le délégué. C'est, croyons-nous, aller un peu vite en besogne, et, sans contester la mentalité à laquelle ont obéi les rédacteurs de la partie XIII du Traité de Versailles, tout en reconnaissant que le procédé de désignation, le mode de vote adopté, vérifie et justifie dans une certaine mesure cette façon de voir, il ne faut pas oublier cependant que la part faite aux gouvernements, le compartimentage en nations, est et doit être respecté. Par conséquent, c'est à l'intérieur de chaque nation que doit être considérée la plus représentative des associations.

Au reste, on ne fait qu'appliquer strictement, comme il convient en pareille matière, l'art. 389 du traité de Versailles, et il suffit de se reporter à son texte pour constater que cette interprétation est la seule compatible avec ses dispositions. La classe ouvrière représentée à Genève d'ailleurs est beaucoup moins intransigente que certains de ses défenseurs. Ce n'est pas la première fois d'ailleurs que les théoriciens ont prétendu dicter à la classe ouvrière des décisions que celle-ci rejette. La preuve est qu'en 1928, ne tenant pas rigueur à M. Serrarens des conditions particulières dans lesquelles il avait été nommé, le groupe ouvrier n'a pas hésité à le choisir et à l'inscrire sur la liste de l'internationale d'Amsterdam comme candidat adjoint au Conseil d'Administration. M. Serrarens, il est vrai, quoiqu'appartenant à la Fédération catholique des travailleurs néerlandais, a toujours voté à la Conférence internationale du travail avec ses collègues ouvriers, manifestant ainsi une solidarité de classe dont ceux-ci lui ont su gré.

Conditions
dans les -
quelles le
groupe ou-
vrier de la
Conférence

Le cas Serrarens a été rejeté dans l'ombre par une question beaucoup plus épineuse; celle du délégué ouvrier italien, depuis l'avènement du régime fasciste.

Cette question est d'ailleurs une question qui déborde singulièrement la simple procédure de la

internatio-
nale du tra-
vail a fait
bloc.

désignation d'un délégué ouvrier à la Conférence internationale du travail, et il suffit de se reporter chaque année aux comptes rendus des conférences, de constater la place qu'occupe dans les travaux de cette conférence une discussion, devenue presque rituelle, sur les pouvoirs du délégué ouvrier italien, pour se rendre compte de la passion que ce problème a soulevée au sein des travailleurs représentant leurs nations respectives dans cette assemblée. C'est en effet une question qui met en cause les principes mêmes de l'organisation syndicale, les principes de la liberté syndicale, et les principes des rapports entre l'Etat et le syndicalisme. Ainsi s'explique l'âpreté, la ténacité que la délégation ouvrière au Bureau international du Travail apporte, malgré les échecs répétés qu'elle éprouve, à s'opposer au régime syndicaliste institué par le fascisme et à la validation des pouvoirs du délégué ouvrier choisi d'après ces principes.

Le "cas
Rossoni"

Au cours des quatre premières sessions de la conférence internationale du travail, le délégué italien ouvrier avait été le représentant de la confédération générale du Travail italienne, elle-même affiliée à l'Internationale d'Amsterdam. A partir de l'année 1923, la situation se trouve complètement modifiée, l'organisation syndicale italienne avait été transformée, par voie d'autorité. Le syndicalisme avait été organisé sur une base politique. Des corporations fascistes avaient été instituées et le délégué ouvrier à la Conférence Internationale du Travail n'était plus le délégué de la C.G.T. italienne. C'était M. Rossoni président de la Confédération syndicale nationale fasciste des corporations. La question que souleva sa nomination est connue en jurisprudence internationale de la conférence du travail sous le nom du "cas Rossoni".

Mais la C.G.T. italienne survivait encore à l'époque. De là un premier conflit. La délégation ouvrière à la Conférence internationale du travail, ayant M. Jouhaux comme porte-parole, protesta contre cette nomination en argumentant de la façon suivante: "La Confédération nationale des corporations ouvrières, disait-il, n'est pas une organisation exclusivement ouvrière: c'est ce que l'on appelle, dans le langage de l'économie sociale, un syndicat mixte, c'est-à-dire syndicat composé de patrons et d'ouvriers, de capitalistes et de salariés, de propriétaires agricoles, de métayers, de fermiers, de journaliers. En vain, disaient les travailleurs, on objectera que le mot "classe" dont se sont servi les statuts de la corporation pour indiquer les individus groupés dans son sein, n'a point en italien le même sens qu'en français par exemple.

En vain objectera-t-on qu'il s'agit là simplement de catégories professionnelles et que ce que l'on appelle des "classes" ce sont par exemple des professions, des métiers ou des situations sociales de salariés différents, tels que l'ingénieur et l'employé métallurgiste. En effet, il suffisait, disaient les travailleurs, non pas de se reporter à l'article Ier des statuts, mais à d'autres articles pour constater que ce qu'on y souhaitait, et ce que l'on s'efforçait d'y réaliser, c'était un contact permanent, une fusion de tous les participants à l'oeuvre de production, indépendamment de leur situation sociale, capitalistes, patrons ou salariés.

Les représentants ne peuvent être pris dans un syndicat mixte.

Donc, concluaient-ils, le caractère mixte de ces institutions est indéniable. Est-il conforme à l'esprit du Traité de Versailles? Le Traité de Versailles a-t-il eu en vue, quand il n'a parlé des organisations les plus représentatives les syndicats mixtes? Evidemment non, pouvait-on répondre. D'une part, parce qu'il faut dire les choses comme elles sont: le syndicat mixte n'a jamais existé d'une existence telle qu'il pût être pris sérieusement en considération. Ce n'est pas à dire que le syndicat mixte ne soit pas souhaitable; cela ne veut pas dire que certains doctrinaires, comme par exemple les catholiques sociaux à la tête desquels se trouvait le comte Albert de Mun, ne se soient pas efforcés de reconstituer dans notre économie contemporaine le syndicat mixte, plaçant sur le même pied patrons et ouvriers, et assurant par ce contact permanent cette bonne entente entre collaborateurs de l'oeuvre économique. Mais si c'était là un vœu, une aspiration, la réalité démontre qu'elle n'avait jamais reçu d'exécution. Donc, les auteurs du Traité de Versailles ne pouvaient avoir en vue les syndicats mixtes, étant donné que ceux-ci n'existaient point. D'ailleurs peut-on dire, même s'ils avaient eu cette idée et cet exemple, les auteurs du Traité de Versailles n'auraient pas pu faire entrer le syndicat mixte dans leur conception; étant donné que celui-ci est contraire à tout l'esprit qui anime la partie XIII du traité de Versailles, fondé sur la dualité des représentants patronaux et ouvriers, et exclusif, par conséquent, d'une représentation choisie parmi un syndicat mixte où, par la force même des choses, la représentation ouvrière se trouverait majorisée par la représentation patronale. Sans doute peut-on nous représenter le syndicat mixte comme un idéal dans lequel patrons et ouvriers seraient placés sur le même pied d'égalité, en dehors de la hiérarchie de l'usine et où ils pourraient échanger leurs idées. Pratique-

ment, chaque fois qu'un syndicat mixte a été créé, il a toujours été soumis à la hiérarchie de la production. Un syndicat mixte est inconcevable autrement que comme un syndicat dans lequel la direction appartient aux patrons, et où les travailleurs sont appelés simplement à formuler, avec une liberté plus grande qu'ils ne le feraient dans l'atelier où la discipline existe, leurs quelques revendications.

Par conséquent la nécessité d'une représentation séparée des patrons et des ouvriers fait obstacle à un pareil choix. Par conséquent aussi, si dans un pays existent concurremment des organisations mixtes et des organisations patronales et ouvrières, seules ces dernières ont qualité pour représenter spécifiquement, conformément à l'esprit et à la lettre de la partie XIII du Traité de Versailles, les travailleurs et les employeurs organisés. La désignation du membre d'un syndicat mixte, ou d'une fédération mixte, ne saurait être validée sans porter atteinte aux principes fondamentaux de l'organisation internationale du travail, assise sur la nécessité d'avoir une représentation spécifiquement ouvrière. Il ne faut pas oublier en effet que Gompers voulait même en faire une représentation égale en nombre à celle des patrons et des gouvernements réunis. C'est par une transaction qu'ont été donnés à la représentation ouvrière cette forme et ce nombre. Si donc, on admet la possibilité de faire représenter le monde du travail par les syndicats mixtes, cette représentation, déjà affaiblie, se trouve être véritablement annihilée.

La réponse
du gouverne-
ment italien.
Arguments
invoqués.

Le gouvernement italien par le rapport qu'il avait adressé à la Conférence Internationale du Travail, et par la bouche de ses représentants à la Conférence: M. de Michelis, délégué gouvernemental; et M. Rossoni, délégué ouvrier lui-même mis en cause répliquait que l'existence d'une Confédération des corporations fascistes n'excluait nullement celle de syndicats patronaux et de syndicats ouvriers indépendants. La preuve, disaient-ils, c'est que des contrats collectifs ont été conclus, que des débats se sont institués, que des grèves dirigées par les organisations ouvrières ont éclaté, que des délégués d'usines, membres de commissions intérieures de fabrique ont été élus parmi les candidats soutenus par la confédération fasciste. N'est-ce pas la preuve que, véritablement, il y a en face les uns des autres, des organisations patronales et des organisations ouvrières? Comment concevrait-on qu'un contrat fût passé si n'étaient point placés sur le même pied d'égalité, des parties susceptibles de traiter librement? Comment des grèves éclateraient

elles, s'il n'y avait pas en face l'une de l'autre des parties antagonistes? Comment concevoir enfin, que les délégués puissent être élus dans des usines, s'il n'y avait pas de représentants ouvriers comme tels? Par conséquent, concluait-on, la Confédération fasciste se compose exclusivement de représentants de travailleurs et elle défend exclusivement leur cause.

De surcroît: sur quel critère se fonderait-on si l'on écartait délibérément le criterium du nombre? Comment cette Confédération qui groupait dix-huit cent mille syndiqués, soit près de deux millions de syndiqués, ne serait-elle pas considérée comme l'organisation la plus représentative du monde ouvrier? Quelle organisation, en effet, serait susceptible d'être mise en balance avec elle? La Confédération Générale du Travail italien, qui survivait alors, comptait à peine cent mille membres. Par conséquent, elle représentait moins du vingtième du nombre des membres de la Confédération fasciste. Comment, si le criterium du nombre était écarté, comment pourrait-on s'appuyer sur un autre indice? Enfin, ajoutait le défenseur de la thèse fasciste, à supposer même qu'un jour, les syndicats patronaux et ouvriers dussent s'unifier, se confédérer en un organisme unique, au sein duquel les relations ouvrières et patronales perdraient le caractère un peu acerbe qu'elles ont toujours eu jusqu'à présent pour revêtir un caractère plus conciliant, plus pacifique, à supposer même que cette union soit faite, pourquoi ne pas concevoir que le délégué de la branche patronale et le délégué de la branche ouvrière de cette organisation supérieure fussent valablement délégués à l'organisation internationale du travail, sans transgresser les principes de l'article 389 du traité? Ne peut-on pas dire, même, au fond, que ce serait la réalisation, sur le plan national de ce que la Conférence Internationale du Travail elle-même réalise sur le plan international?

La Conférence se rallia à la thèse du gouvernement italien.

Quoi qu'il en soit, à ce moment, la Conférence, suivant le rapporteur de la commission de validation des pouvoirs, M. Mahain futur président du conseil d'administration du Bureau international du travail, se rallia à la thèse du gouvernement italien.

Elle se trouvait, en effet, en présence d'une affirmation très nette. Les ouvriers prétendaient que la Confédération était une organisation mixte, et que comme tel, le délégué ouvrier devrait être invalidé. D'un autre côté, le gouvernement italien avait affirmé que l'organisation n'était pas mixte. Il eut été véritablement difficile, et délicat de mettre en doute la parole d'un gouvernement, et par conséquent, la Conférence prononça la validation des pouvoirs du délégué

ouvrier italien.

Le changement de front de l'attaque ouvrière.

Mais, depuis l'année 1925 où s'était déroulée cette première phase de la controverse fondée sur le caractère mixte de la Confédération fasciste, l'opposition a changé de base. La grande charte italienne du travail de 1927 a réalisé ce que le gouvernement italien, en 1923 considérait comme une pure hypothèse. L'organisation corporative italienne était complétée et étatisée.

Les syndicats fascistes sont investis d'un véritable monopole, d'un véritable privilège. Ils jouissent d'une sorte de délégation législative en matière de questions du travail et sont attributaires de pouvoirs si larges, que l'adhésion, tout en y étant théoriquement facultative, y est en réalité obligatoire. D'autant plus qu'une fois la création d'un syndicat décidée par une certaine fraction des employeurs et des salariés la participation pécuniaire des autres est obligatoire, elle revêt le caractère d'un véritable impôt syndical. C'est donc, au premier chef, une invitation à l'affiliation, puisque ceux qui ne sont pas affiliés sont soumis aux mêmes obligations que les adhérents, sans en avoir les avantages.

Les principes généraux de l'organisation syndicale et corporative de la

syndicale et corporative de la Confédération italienne sont en effet les suivants et il est indispensable de les exposer brièvement pour comprendre les attitudes respectives des deux parties.

confédération italienne.

Ces principes généraux découlent de la loi du 23 avril 1926 et de la charte du travail du 21 avril 1927. La loi distingue deux catégories de syndicats,

Les deux catégories de syndicats.

les syndicats reconnus,

les syndicats libres ou non reconnus,

Les conditions exigées pour qu'un syndicat

Les 3 conditions exigées pour qu'un syndicat soit reconnu.

soit reconnu légalement sont au nombre de trois;

1) - Le nombre minimum des adhérents volontaires du syndicat doit être, pour les patrons comme pour les ouvriers, égal au dixième du nombre total des patrons et des ouvriers appartenant à la catégorie considérée.

On ne veut pas, en effet, créer de syndicat, si un nombre important d'ouvriers et de patrons n'en a pas exprimé formellement le désir,

2) Le syndicat ne doit pas poursuivre exclusivement la défense des intérêts professionnels, de la catégorie considérée, mais il doit aussi se proposer des buts d'assistance, des buts d'instruction, des buts d'éducation morale et patriotique, en d'autres termes, le syndicat ne doit pas être uniquement le représentant d'intérêts corporatifs étroits, mesquins, et égoïstes, il doit en réalité manifester des aspirations sociales

plus élevées;

3)-Tous les membres doivent fournir des garanties de leur capacité, de leur moralité et de leur patriotisme. Ces deux dernières conditions sont requises, parce que, dans la pensée des auteurs de la nouvelle loi syndicale, les syndicats doivent devenir de véritables corporations chargées de remplir, sous le contrôle de l'Etat, des fonctions publiques importantes se rattachant à l'instruction morale des membres et à leur formation professionnelle.

D'un autre côté, peuvent être reconnus, non seulement les syndicats ouvriers et les syndicats patronaux organisés conformément à la loi, mais aussi ceux restés en dehors de la loi et de personnes exerçant librement leur profession.

Les syndicats
ouvriers
peuvent être
reconnus sé-
parément.

Les syndicats ouvriers, et les syndicats patronaux peuvent être reconnus séparément. Toutefois des liaisons entre eux seront acceptées, afin de collaborer utilement à la production, sans aller cependant jusqu'à la formation de syndicats mixtes, et, dans cette déclaration du gouvernement italien, on trouve l'écho et la reconnaissance de la réserve des travailleurs. Le gouvernement italien a eu assez de sagesse pour comprendre que, sur le terrain du syndicat mixte, il était très vulnérable et, pour écarter cette critique des syndicats ouvriers, il déclarait bien que la corporation des travailleurs et des patrons, organisme connu, serait possible, mais ne pourrait aller jusqu'à la création de syndicats mixtes.

Enfin, dans chaque circonscription territoriale, un seul syndicat est reconnu pour chaque catégorie professionnelle de patrons ou d'ouvriers. Ce principe, déclare le gouvernement italien est la véritable clef de voûte de la nouvelle organisation, car la multiplicité des syndicats reconnus serait de nature à engendrer parmi les organisations professionnelles le désordre, l'indiscipline, à y faire pénétrer et prévaloir des préoccupations politiques et électorales. C'est pour éviter les syndicats de tendances diverses, comme à l'étranger, que le gouvernement italien a déclaré, que, dans chaque circonscription territoriale, un seul syndicat serait reconnu.

Les syndicats
reconnus
représentent
légalement
les patrons
et ouvriers
de toute la
circonscrip-
tion.

Les syndicats reconnus représentent légalement dans la circonscription où ils existent tous les patrons et tous les ouvriers de la profession qui les concerne, y compris ceux qui n'ont pas adhéré au syndicat et qui n'y sont pas inscrits. Ils ont même le droit d'imposer à ces derniers le paiement d'une contribution annuelle. En d'autres termes, il ne suffit pas de ne pas adhérer au syndicat pour échapper à sa

tutelle, et aux obligations qu'il comporte. La tutelle sera exercée sur tout le monde, adhérents ou non adhérents, et ceci est la légalisation d'un principe depuis longtemps appliqué pratiquement, car même aujourd'hui, en France, si un syndicat représente la minorité des travailleurs et obtient d'un patron des avantages, les non-syndiqués en profitent. Il n'est pas possible par exemple de pratiquer une différence de salaire entre les ouvriers. Le gouvernement italien consacre en droit ce qui était consacré en fait. Mais, en revanche, dit le gouvernement, l'on exige que tous ceux qui profitent de l'action syndicale contribuent au fonctionnement du syndicat, sous la forme d'une cotisation obligatoirement prélevée sur tous patrons et ouvriers, membres ou non du syndicat. A la cotisation syndicale, contre-partie des avantages que le syndicat confère à ses membres, s'ajoute une contribution professionnelle due, comme telle, par tout membre de la profession.

Le syndicat est soumis au contrôle de l'Etat.

Le syndicat est soumis au contrôle de l'Etat. La nomination de président et du secrétaire est approuvée par l'Etat. Son conseil de direction peut être dissous, la reconnaissance légale qui lui donne une existence juridique peut lui être retirée. Mais, remarque le gouvernement italien, ce contrôle est exercé dans l'intérêt même des syndicats, il ne limite aucunement leur indépendance et leur autonomie, à condition qu'ils se maintiennent dans les cadres de la loi et ne sortent pas de leurs attributions normales. C'est là évidemment une conception très étroite de la liberté syndicale et les travailleurs n'ont pas manqué d'en faire vigoureusement la remarque et la critique.

Aussi bien, la liberté syndicale n'a été complète que le jour où le syndicat s'est affranchi de la tutelle de l'Etat, des autorisations auxquelles était soumise la constitution et l'on comprend que les travailleurs considèrent cette tutelle, cette mainmise de l'Etat sur les groupements syndicaux comme une régression.

Interdiction des syndicats de fonctionnaires.

La formation de syndicats de fonctionnaires de l'Etat, des administrations provinciales ou communales, des institutions publiques de bienfaisance est interdite. Ceci relève de la nature des rapports entre les institutions publiques ayant un caractère politique et leur personnel. Le gouvernement italien a ainsi tranché par la négative la question qui se pose dans tous les pays démocratiques des rapports entre l'Etat, les personnes morales du droit public et leur personnel.

Ces relations doivent-elles être des rela-

tions de droit public ou des relations mi de droit public et mi de droit hiérarchique? Problèmes évidemment très délicats. En Italie, les fonctionnaires sont considérés comme des détenteurs de la puissance publique. Ils sont liés vis-à-vis de l'Etat et du gouvernement par un contrat de droit public et, comme tels, ne peuvent pas, pour la défense de leurs intérêts économiques et professionnels adopter des mesures réservées aux seuls salariés des entreprises privées.

Les syndicats

non reconnus
sont des asso-
ciations li-
bres.

Les syndicats non reconnus légalement constituent des associations libres soumises au droit commun, ce qui permet au gouvernement italien d'affirmer que la liberté syndicale est respectée par la nouvelle loi. A la vérité, cette liberté est de pure forme, étant donné que les privilèges dont sont investis les syndicats reconnus font que l'immense majorité des travailleurs, à moins d'être animés d'une conviction politique, louable mais rare, ne se maintiennent pas dans ces associations libres.

Interdiction
du lock out
et de la
grève.

Le lock-out et la grève sont interdits sous peine de sanctions pénales. Une des conquêtes de la législation ouvrière du XIX^e siècle, l'absence de délit en cas d'abandon collectif du travail ou de fermeture des entreprises est annulée d'un trait de plume et tous les différends relatifs à la discipline des rapports collectifs du travail, après une tentative de conciliation, sont du ressort d'un tribunal spécial du travail. Les associations légalement reconnues ont seules le droit de saisir le tribunal du travail et de représenter des intéressés en justice.

Telle est l'organisation syndicale et corporative italienne telle qu'elle est issue de la loi syndicale et de la charte du travail. Cette organisation est une organisation à deux étages: elle distingue le syndicat et la corporation, le syndicat de caractère ouvrier ou patronal, selon les cas la corporation de caractère mixte. Le syndicat est fondé sur la profession, le syndicat est fondé sur la classe sociale. La corporation réunit, conjugue les syndicats ouvriers et les syndicats patronaux en un vaste organisme représentatif des intérêts corporatifs et généraux.

Le gouvernement italien exprime cette idée en ces termes dans ses observations publiées page 498 et suivantes du rapport de la Conférence Internationale du Travail de 1927: "Ces corporations ne sont pas des associations mixtes, comme certains ont voulu les définir, se trompant de terminologie, mais des conseils publics avec de très larges pouvoirs qui, sous certains aspects sont législatifs, parce qu'il leur incombe de statuer par des dispositions obligatoires, non seu-

lement sur les conditions générales du travail, mais aussi, dans certaines limites, sur les conditions de la production, elles ont aussi des attributions judiciaires, parce qu'elles sont tenues de concilier les différents collectifs entre les syndicats; elles ont enfin des attributions administratives, parce qu'elles servent les intérêts communs et décident de mesures à prendre, par exemple, relatives aux chômeurs¹

On ne peut donc contester que, d'un point de vue purement formel, il existe, en Italie des syndicats ouvriers représentant exclusivement des intérêts ouvriers et des syndicats patronaux représentant exclusivement des intérêts patronaux. De ce chef, par conséquent la résistance, la critique des ouvriers contre la désignation du délégué italien en 1923, sont actuellement sans fondement.

Mais la question a, en quelque sorte, rebondi. Le groupe ouvrier qui a vu ainsi disparaître son ancien grief, en trouve un nouveau dans le monopole de la représentation attribuée aux syndicats fascistes et dans la négation de la liberté syndicale que constituent l'organisation fasciste et il exprime ainsi son opinion dans les conclusions du rapport de la minorité publié en 1927 (compte-rendu de la Conférence Internationale du Travail: p. 498)

"Tout ce qui vient du régime fasciste, déclarent les ouvriers, se propose la destruction légale ou extra-légale de tout mouvement, fut-il purement intellectuel, qui contraste avec lui. Les lois exceptionnelles promulguées par le régime fasciste contrastent, disent-ils, avec tous les principes du droit moderne et, avant tout avec celui de la liberté syndicale. Au surplus, comme en Italie, il n'existe pas la moindre possibilité de discussion ou de critique du régime fasciste, les hommes et les organisations n'adhérant pas au fascisme sont continuellement à la merci de l'arbitraire. La loi du 23 avril 1926 qui règle les rapports collectifs du travail et la Charte du travail du 21 avril 1927 contrastent fortement avec la conception syndicale et avec la partie XIII du traité de Versailles, se mettant par conséquent en contradiction avec les principes mêmes de l'organisation du travail et dictant aux membres de celle-ci leur attitude vis-à-vis de la désignation du délégué italien, c'est-à-dire, leur commandant son invalidation.

Elles contrastent fortement avec ces principes, avec la liberté syndicale et avec les dispositions de la partie XIII du traité de Versailles sur les points suivants:

Contraste de la loi de 1926 et de la Charte du travail de 1927 avec la

1) parce qu'elles mettent à l'écart de toute activi-

partie XIII
du Traité de
Versailles

té syndicale quiconque se manifeste anti-fasciste ou même simplement fait des réserves sur le régime,
2) parce qu'elles créent un état de privilège absolu en faveur d'une association qui n'est pas ouverte à tout le monde, étant donné que les conditions mises à l'adhésion aux organisations professionnelles fascistes sont de nature à en écarter tous ceux qui ne font pas profession de foi conforme à la majorité des membres ou conforme aux principes posés dans la loi syndicale.
3) Parce qu'elles obligent même ceux qui ne sont pas inscrits à contribuer à cette organisation sans leur accorder un droit de contrôle sur le fonctionnement et sur les fonds de l'organisation elle-même. C'est là un principe essentiellement démocratique; quiconque est obligé de payer doit avoir un contrôle sur le fonctionnement de l'oeuvre. La démocratie elle-même est née le jour où les représentants des contribuables ont été amenés à voter les crédits, les impôts et à en contrôler l'emploi. Il y a là la perception d'une sorte d'impôt syndical et le contribuable est en droit d'exiger le contrôle sur l'emploi de ces fonds.
4) parce qu'elles interdisent à celui qui n'est pas inscrit à l'organisation juridiquement reconnue d'avoir droit à la magistrature du travail. Un travailleur qu'une organisation considère par exemple comme étant lésé par l'attitude d'un patron, par l'inapplication d'un salaire minimum n'aura pas la faculté comme tout citoyen de saisir la magistrature et la juridiction du travail; il devra obligatoirement passer par l'intermédiaire du syndicat reconnu, et si ce n'est pas un membre d'un syndicat reconnu qui présente une réclamation de cette nature, il est à craindre que le syndicat lui-même n'intervienne pas en la circonstance.
5) Parce qu'une partie des contributions que les ouvriers sont astreints à payer aux organisations légalement reconnues est affectée à d'autres buts que des buts professionnels et versée à des institutions religieuses et de parti pouvant être en opposition avec la conscience du contribuable.

Conditions de
la liberté
syndicale.

De cela, disent les syndicats ouvriers nous concluons en affirmant que la liberté syndicale, pour être vraiment ce qu'elle doit être, exige:

1) que les syndicats aient le droit et la liberté de s'inscrire ou de ne pas s'inscrire aux organisations syndicales qui répondent le mieux à leurs voies et à leurs aspirations.

2) que les syndicats, quelle que soit la doctrine dont ils se réclament, soient considérés tous égaux en droits et en devoirs, et autorisés à représenter collectivement les ouvriers partout où ils jouissent

de la confiance de la majorité. Il y a ici quelque chose d'un peu paradoxal dans l'attitude ouvrière et il serait assez plaisant de confronter cette déclaration avec celle qu'ils avaient faite, lorsqu'ils s'élevaient contre la désignation de M. Sarrarens comme représentant des travailleurs néerlandais. En l'espèce on défend les droits de la minorité, tandis qu'en 1921 on défendait les droits de la majorité ou du syndicat comportant le plus d'ouvriers.

3) que les syndicats n'aient pas leur existence soumise aux lois policières et à la police. C'est une des revendications les plus fermes du monde ouvrier. C'est pourquoi en France par exemple le dépôt des statuts des syndicats n'est pas fait à la préfecture de police, comme celui des associations mais à la préfecture de la Seine.

4) qu'il soit permis aux syndicats de satisfaire librement aux devoirs de solidarité nationale et internationale. Il n'appartient pas au gouvernement à l'Etat, à la législation, de leur dicter leur attitude politique à l'intérieur du pays ou dans leurs relations extérieures.

Le développement de la thèse ouvrière par M. Jouhaux.

Ces idées qui se trouvent ainsi résumées d'une façon un peu sèche et schématique par la minorité des ouvriers de la Commission de vérification des pouvoirs de la Conférence du Travail ont été reprises en termes beaucoup plus oratoires et éloquents par M. Jouhaux, lors du débat qui s'est institué devant la Conférence Internationale du Travail et s'est reproduit avec une régularité rituelle chaque année devant cette assemblée.

"La liberté syndicale, déclare M. Jouhaux, à la Conférence Internationale du Travail (session de 1927) 1er vol. page 77, 1ère et 2è colonne) est complètement méconnue par l'organisation corporative fasciste. Elle ne repose pas sur la loi démocratique du nombre mais sur le droit du gouvernement; elle interdit l'usage du droit de grève puisqu'elle en fait un délit. Elle institue bien l'arbitrage obligatoire, cet arbitrage obligatoire que les travailleurs considèrent déjà avec une certaine méfiance, et quelque hostilité, la législation fasciste en aggrave le caractère, puisqu'elle le confie à des magistrats à la désignation desquels la classe ouvrière ne prend aucune part. L'ouvrier n'a pas le droit de refuser la sentence prononcée, il doit accepter le salaire fixé par le juge, et s'il ne l'accepte point, il se rend coupable d'un délit. Que devient alors, dit M. Jouhaux, le principe posé dans la partie XIII du traité de Versailles, le principe en vertu duquel le travail n'est point une marchandise,

Taxer le travail donnerait à un juge le droit de dire à un travailleur: "Tu travailleras à tel taux et tu seras obligé d'accomplir ce travail à ce tarif". N'est-ce pas l'investir d'un véritable droit de taxation compréhensible quand il s'agit du prix d'une marchandise mais inacceptable quand il s'agit de la fixation du prix de cet article particulier, hors du commerce qu'est le travail humain

Aussi bien, le mouvement hiérarchisé par la volonté d'un seul ne laisse aucune place à la manifestation de la volonté libre des masses, aussi bien encore le président de la Confédération représente seul celle-ci, dans toutes les manifestations de son activité. Il nomme les secrétaires du bureau de la Confédération, il nomme les secrétaires des fédérations; il désigne les représentants des organisations syndicales dans toutes les institutions où une représentation ouvrière est prévue. Il appartient à ce président de prendre en mains les rapports du syndicat avec les pouvoirs de l'Etat, avec les comités centraux du par-national fasciste, avec les organisations internationales reconnues par l'Etat, et avec toutes les autres autorités. En d'autres termes, c'est sur le terrain syndical, la transposition de l'idée dictatoriale propre au régime fasciste. C'est une conception étatisée, une conception autoritaire, une conception gouvernementale, une conception dictatoriale de l'action syndicale, contraire à tout le développement du mouvement ouvrier.

La théorie
libérale de
Waldeck-
Rousseau.

A cette conception dictatoriale, s'oppose la conception libérale, admirablement exprimée par M. Waldeck-Rousseau, et il est assez piquant ici aussi de retrouver un pareil hommage dans la bouche du secrétaire de la Confédération du Travail qui, s'il était demeuré fidèle aux principes ouvriers de 1884 aurait considéré, au contraire cette conception contraire aux principes alors soutenus. Waldeck-Rousseau l'avait présentée dans ses discours à la tribune de la Chambre quand il défendait la loi sur les syndicats qui devait devenir la loi du 21 mars 1884, mais il l'a formulée aussi en termes particulièrement heureux dans sa circulaire aux préfets du 25 août 1884.

"La loi du 21 mars, disait-il, en faisant disparaître toutes les entraves au libre exercice du droit de l'association pour le syndicat professionnel a supprimé dans une même pensée libérale toutes les autorisations préalables, toutes les prohibitions arbitraires, toutes les formalités particulières, et si le rôle de l'Etat se bornait exclusivement à tenir à la stricte application des lois votre intervention n'aurait sans doute que de rares occasions de se produire.

(puisque aussi bien, pouvons-nous ajouter, le rôle de l'Etat consistait précisément à ne point agir). Mais vous avez un devoir plus grave, il vous appartient de favoriser l'espoir de l'esprit de l'association, de se stimuler, de faciliter l'usage d'une loi de liberté, d'en rendre la pratique aisée, d'aplanir sur sa route les difficultés qui ne sauraient manquer de naître de l'inexpérience et du défaut d'habitude de ses limites".

La théorie
de Mr.
Mussolini

A cette conception, dit M. Jouhaux, s'en oppose une autre, celle de l'Etat politique omnipotent, celle que M. Mussolini a résumée dans cette phrase qui est devenue la devise du gouvernement fasciste: "Tout dans l'Etat, rien en dehors de l'Etat, et surtout rien contre l'Etat".

Les conclusions
de M.
Jouhaux.

Voilà deux affirmations, disait M. Jouhaux, deux affirmations de liberté, Messieurs (il s'adressait à l'assemblée) sur lesquelles vous aurez à vous prononcer et il terminait ainsi son discours:

"Laissez-moi vous dire en toute franchise ce que suggère en moi la situation dans laquelle vous êtes ici, délégués gouvernementaux et patronaux. Vous êtes, pour la grande majorité, en faveur de la liberté individuelle, vous repoussez comme une horreur l'ingérence de l'Etat dans vos affaires particulières, vous êtes surtout, délégués patronaux, anti-étatistes et dernièrement encore, à la conférence économique internationale vous condamnerez solennellement la forme de monopole du commerce extérieur. Vous disiez: "Avec un pays qui a un tel monopole, pas moyen de commercer". Demandez vous, pendant quelques secondes, quelle va être la signification de l'acte que vous allez accomplir: acte de circonstance peut-être, mais qui a tout de même une signification. C'est la reconnaissance d'un principe contre lequel vous vous insurgez constamment. Nous marquons les coups et soyez certains que ces contradictions d'attitude, que ces oppositions d'opinion ne sont pas sans conséquence, elles auront des lendemains et c'est sur ces lendemains que je vous invite à réfléchir".

En somme, ce contre quoi s'est élevée la classe ouvrière, c'est contre la notion purement étatiste de l'activité syndicale, de l'incorporation du syndicat à l'Etat et de la fonctionnarisation des syndiqués. Certes le syndicalisme n'est point adversaire d'une organisation syndicaliste de l'Etat. On peut même dire que l'essence du syndicalisme, c'est la transformation de l'Etat politique en un Etat professionnel, en un Etat syndicaliste, mais ce que désire le syndicalisme, c'est un Etat issu de la volonté librement exprimée, de syndicats librement constitués, et, au contraire, il est adversaire d'une organisation étatiste des syndicats

issue de la volonté dictatoriale de l'Etat dans lequel selon l'expression du ministre des corporations italiennes "la multiple action syndicale convergera vers l'unité".

L'opinion du groupe ouvrier de la Confédération internationale du travail.

Au vrai, déclare le groupe ouvrier de la Conférence Internationale du travail ce système est la négation même de la liberté syndicale. Les syndicats fascistes ne peuvent pas prétendre au titre d'organisations indépendantes. Les entraves des règlements, la désignation et la surveillance de ses chefs, le contrôle incessant du parti ne permettent pas aux délégués italiens et aux conseillers techniques de se présenter à la Conférence pour une organisation professionnelle. Suivant les traités de paix, ils ne sont qu'une délégation du gouvernement, en quelque sorte, la double de la représentation officielle. Ils ne sauraient donc être admis à siéger à la Conférence sans méconnaître la lettre et l'esprit des traités.

La réponse du gouvernement italien.

A cette critique, le gouvernement italien réplique en invoquant des raisons d'ordre théorique, politique et juridique. "En premier lieu, dit-il, il est inexact d'affirmer qu'en Italie, la liberté des syndicats n'existe point. Elle est respectée du fait que nul n'est obligé de s'affilier à des syndicats reconnus, que nul n'est tenu d'y verser la partie des cotisations ou des contributions qui sont volontaires, que nul n'est obligé, pour s'y affilier, d'établir la preuve qu'il est adhérent à un parti politique déterminé. Il est loisible à chacun de demeurer en dehors du syndicat officiellement reconnu, et d'adhérer à un syndicat non reconnu, lequel existe alors comme association libre et comme tel est soumis, ainsi qu'il en est dans tous les pays, au droit commun de contrôle de l'Etat.

D'autre part, ajoute le gouvernement italien, le rôle du syndicat reconnu dans le fonctionnement de l'Etat moderne justifie à la fois les conditions mises à sa constitution et les pouvoirs dont il est investi. A la vérité, la conception de l'Etat, telle que se la représente le régime fasciste est une conception toute différente de celle que s'en font les Etats purement politiques et parlementaires.

La conception de l'Etat en Italie est une conception d'un Etat syndicaliste ou corporatif; le syndicat, la corporation sont les cellules initiales de la fédération. L'Italie s'élève de l'individu au groupe primaire, du groupe primaire au groupe secondaire, du groupe secondaire au groupe supérieur et du groupe supérieur à la représentation corporative de l'Etat dans le Parlement dont les membres sont choisis parmi les délégués eux-mêmes désignés par la Corporation.

C'est donc un véritable rouage officiel que le syndicat, un rouage quasi-législatif, quasi-administratif, quasi-judiciaire. C'est la cellule initiale, la cellule de base de la confédération des corporations qui constitue comme le sommet de ces pyramides syndicales.

Dans les
Etats parle-
mentaires le
syndicat
a des
pouvoirs
plus larges.

Dans un Etat organisé corporativement, où l'individu existe moins comme citoyen politique, ainsi qu'il est de règle dans les Etats parlementaires que comme producteur, comme membre d'une collectivité économique, il est tout naturel que l'organe représentatif de la profession, le syndicat, soit investi de pouvoirs très larges. Il est tout naturel que son unité morale soit assurée par des garanties exigées de ses membres, et que tous les services qu'il rend à tous les membres de la profession même non affiliés au syndicat soient compensés par une contribution pécuniaire, obligatoire, analogue à un impôt d'Etat, contrepartie des services publics. Le syndicat va faire bénéficier de son activité même ceux qui n'y sont pas adhérents, et il est légitime par conséquent, qu'en contrepartie de ces profits que retireront individuellement les non-adhérents de la profession, ils contribuent au fonctionnement du syndicat par une cotisation pécuniaire.

La notion du
droit syndi-
cal est va-
riable.

Enfin politiquement, la notion de liberté, la notion de droit syndical n'apparaît point comme une notion universelle, mais comme une notion variable. Le monde ouvrier lui-même n'a pas toujours professé la même théorie en ce qui concerne le syndicalisme. Lui aussi, à différentes époques, a été adversaire de la formule démocratique du nombre. Lui aussi a affirmé que le syndicalisme des élites était préférable, au syndicalisme des masses. Or, le syndicalisme des élites est il autre chose que le syndicalisme de minorité, que l'affirmation de la supériorité d'une minorité agissante et compétente sur une majorité inorganisée et ignorante? L'ancienne idée démocratique, anarchique, fondée sur l'individualisme est périmée. Elle doit faire place à la conception autoritaire et organique du syndicalisme étatisé.

Or, comme chaque pays est libre de se donner la forme de gouvernement et de régime politique deson choix sans que personne ait à y redire, l'Italie, n'impose pas sa manière de voir au dehors. Elle ne conteste point les méthodes de désignation employées à l'étranger, quoiqu'elles soient contraires à celles qu'elle professe et qu'elle pratique elle-même. Elle pourrait elle aussi se placer dans la même position que les ouvriers et dire aux autres Etats: "Vous désignez vos légés ouvriers d'une façon que nous estimons contra-

à notre conception. Nous en discutons donc la validité: mais nous ne le faisons pas. C'est pourquoi nous vous demandons la même tolérance. Laissez-nous libres de choisir nos délégués comme nous l'entendons. Au surplus, ajoute-t-il, nul ne contestera qu'en fait, la corporation fasciste est le seul organisme ouvrier existant en Italie, puisqu'il n'y a plus dans ce pays que des syndicats fascistes. Si on ne confiait point aux corporations le soin de désigner les représentants ouvriers à la Conférence Internationale du Travail, si ce n'était pas d'accord avec elles que le gouvernement italien désignait le représentant ouvrier, où irait-il chercher ce délégué?

En résumé, dit le gouvernement italien, l'organisation ouvrière et patronale ne peut exister dans un pays que conformément aux lois de ce pays. Chaque pays étant libre de se donner souverainement les lois qu'il veut, c'est donc par rapport à ces lois que doit être appréciée la régularité du mandat d'un délégué.

La décision de la Conférence par l'argumentation du gouvernement italien. Il faut internationale-reconnaître qu'elle est particulièrement forte, le du travail. car elle met aux prises deux conceptions de la vie internationale: la conception internationaliste, la conception cosmopolite, la conception d'une organisation supra-nationale imposant aux nations comme telles une sorte de notion universelle de certains principes partout applicables, une sorte de droit naturel international, indépendant même de toute convention. Et d'autre part, une conception non plus internationaliste, mais internationale, c'est-à-dire fondée sur le contrat, la convention, le consentement respectif des pays intéressés. Il est naturel que la première conception, la conception internationaliste, soit celle de la classe ouvrière, pour laquelle la classe comme telle et ses intérêts priment dans une large mesure l'idée de nation et de souveraineté nationale. Mais il est non moins naturel que les gouvernements auxquels s'allient les éléments patronaux souvent d'ailleurs par opposition, à la classe ouvrière professent l'opinion contraire parfaitement conforme aux principes de la partie XIII du Traité de Versailles, aussi bien, celle-ci qu'on l'approuve ou le déplore, est exclusive de toute idée de super-souveraineté et de contrainte internationale.

Sans doute aussi dans l'attitude des gouvernements et des patrons est-il entré le désir

de ne point indisposer une fraction importante et active de l'organisation internationale du travail; de ne point en provoquer la retraite par une mesure inopportune de blâme. Cette considération a très certainement motivé la modération du directeur du bureau international du Travail en particulier, lequel, en 1921, avait défendu avec beaucoup de force la thèse de la Confédération ouvrière internationale d'Amsterdam devant la Cour de la Haye, mais qui aujourd'hui ne conteste point la validité du mandat du délégué italien ouvrier fasciste, quoi que, depuis 1929, sa désignation se soit compliquée d'un élément nouveau, remplaçant la question sur le terrain où elle s'était posée à la Haye en 1921.

Dissolution
de la Confé-
dération des
corporations
fascistes.

En effet, depuis 1929, l'ancienne Confédération nationale des corporations fascistes, considérée jusque-là par le Gouvernement Italien comme l'organisation la plus représentation des syndicats ouvriers, a été dissoute. Elle a été remplacée par six confédérations spécialisées, à savoir: Les Confédérations de l'Agriculture, de l'Industrie, du Commerce, de la Banque, des Transports, et des Professions libérales. Cette subdivision est presque identique à celle réalisée en Russie des Soviets, où également, à une confédération nationale, a été substituée une série de confédérations professionnelles ou industrielles. Cette transformation se justifie par des raisons avouées, et peut être aussi par des raisons cachées. La raison proclamée, est que, grâce à ces confédérations établies sur la base professionnelle, il sera beaucoup plus facile de conclure des conventions collectives. Les conventions collectives mettant en rapport des patrons et des ouvriers d'une branche déterminée, il est nécessaire que les organisations possèdent une certaine autonomie, pour négocier et conclure de tels accords;

En vérité, il n'est point certain qu'une autre considération ne soit pas entrée en ligne de compte. Il est vraisemblable que n'y ait pas été étranger le désir de se débarrasser de Mr. Rossoni, président de la Confédération, dont la présence à la Conférence internationale du Travail devenait peut-être un embarras pour le Gouvernement italien. On peut en trouver une présomption dans le fait que cette subdivision a été suivie de la retraite de M. Rossoni, remplacé à Genève par M. Razza.

Or, M. Razza était désigné comme le représentant d'une Confédération, mais comme le représentant de six confédérations professionnelles. Il devient donc ainsi le délégué choisi de concert avec

plusieurs et non plus avec une seule organisation ouvrière centrale. Même question qu'en Hollande en 1921. Mêmes objections ouvrières possibles, à savoir une atteinte portée au droit de fédération libre des organisations professionnelles, sur la base de métiers de l'industrie ou du territoire. L'on comprend la recrudescence de l'opposition ouvrière, encore que cet aspect du problème n'ait pas été mis en lumière par eux.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, avec une unanimité remarquable toujours renouvelée, le groupe ouvrier a voté contre la validation du mandat du délégué ouvrier italien depuis 1923. Mais avec une unanimité et une ténacité non moins remarquables le groupe gouvernemental et le groupe patronal unis ont voté pour sa validation. Si bien que la majorité des $\frac{2}{3}$ des voix représentées à la Conférence, exigée pour prononcer l'invalidation n'a jamais pu être atteinte. Il s'en est même fallu de beaucoup puisque en moyenne depuis 1923, 30 voix, celles des ouvriers, se sont prononcées pour l'invalidation, et 60 voix, celles des gouvernementaux et des patronaux, se sont prononcées pour la validation. La proportion aurait dû être exactement renversée pour que l'invalidation fût prononcée.

Il n'empêche que le gros argument ouvrier conserve sa valeur. La fusion étroite du syndicalisme italien dans l'Etat italien enlève aux représentants des syndicats ouvriers la qualité qu'on serait en droit d'attendre d'eux. Elle en fait des délégués gouvernementaux de seconde zone, elle fausse l'équilibre des forces au sein de la Conférence internationale du Travail, et l'on comprend que, même en s'inclinant devant l'entière liberté d'organisation interne du syndicalisme et de ses rapports avec l'Etat, on puisse déplorer cette projection au dehors d'une conception étatiste de l'organisation et de la représentation professionnelle. Il est d'ailleurs difficile d'imaginer comment on pourrait y remédier.

Jusque-là l'opposition à la désignation d'ouvriers délégués à la Conférence avait émané des travailleurs eux-mêmes. C'étaient les travailleurs qui, en exerçant une sorte de droit de quarantaine sur l'un ou l'autre de leurs collègues, avaient prétendu les écarter des délibérations, leur avaient dénié le droit de parler au nom des travailleurs du pays qu'ils étaient censés représenter. Les employeurs s'étaient soigneusement abstenus de toute considération de cette espèce; ils avaient fait

avec les gouvernements cause commune, considérant en effet que cette désignation était une des prérogatives des gouvernements respectifs, et qu'il n'appartenait point à la Conférence de porter sur cette désignation un jugement.

Les délégués doivent-ils être nommés par une organisation générale ou une organisation spécialisée?

Mais il allait être donné aux employeurs, dans un cas où le gouvernement de leur pays n'avait point leur confiance, de soulever des objections contre la désignation d'un délégué ouvrier, et d'amener la Conférence à juger un cas fort intéressant: celui de savoir si l'organisation professionnelle compétente devait être une organisation spécialisée ou une organisation générale. Cette considération devait donner un relief particulier et une portée générale à ce cas qui, par ailleurs, n'eût été qu'un des menus incidents de la vie internationale.

L'opposition vint des armateurs britanniques. En 1929 se tint en effet à Genève une conférence spécialisée dans l'examen des questions de conditions de travail des gens de mer. Le Gouvernement travailliste avait choisi comme délégué ouvrier à la Conférence M. Benfitlett, agitateur bien connu, surtout de ceux qui ont étudié le mouvement trade-unioniste en Angleterre. Benfitlett avait été l'organisateur de toute la masse non qualifiée du prolétariat anglais, les dockers, les débardeurs et autres travailleurs de la manutention et du déchargement des navires. Au reste il s'était assagi depuis sa jeunesse. Il était devenu député à la Chambre des Communes, et d'accord avec le Congrès des Trade-Unions (réplique aussi voisine qu'il est possible pour des organisations anglaises d'être voisines d'organisations françaises de la Confédération générale du Travail) avait été désigné comme délégué ouvrier à la Conférence des Marins.

Le congrès des Trade-Unions.

Le congrès des Trade-Unions auquel son bureau donnait un caractère de permanence groupe l'ensemble des travailleurs du monde britannique et en particulier les gens de mer. Or, les armateurs n'admettaient point cette organisation. Ils auraient préféré voir désigner un délégué de l'Union nationale des gens de mer en Angleterre. Ils prétendaient que si dans un pays il n'existe point de représentation professionnelle spécialisée, si par exemple il n'y a pas d'organisation professionnelle des marins, on peut à la rigueur recourir à l'organisation plus large et confier à la Confédération générale du travail ou à tous autres organes semblables, le soin de désigner, d'accord avec le gouvernement, le représentant ouvrier à la Conférence du

Travail. Mais si, au contraire, il s'agissait de pays dans lesquels la représentation ouvrière est une représentation étagée, une représentation en pyramide, fondée sur la base territoriale ou professionnelle, semblable à celle de la Confédération générale du Travail en France reposant sur les Bourses du Travail et les Fédérations de métiers et d'industrie les patrons soutenaient qu'il en était autrement, on peut en effet se demander alors parmi laquelle des institutions, sera choisi le délégué. Sera-ce d'accord avec les organisations primaires, avec les organisations de base, celles qui forment le bas de la pyramide? Sera-ce au contraire d'accord avec l'organisation du sommet, l'organisation unique, l'organisation confédérale?

Or, disait-on, s'il s'agit de désigner des délégués pour une conférence spécialisée, tels que des représentants ouvriers, à la Conférence du Travail des marins, où doivent être traitées des questions particulières: l'organisation du travail à bord des navires, la protection des marins contre les maladies, les droits des marins en cas de débarquement, ou de désarmement du navire, etc... il semble normal de faire appel en pareil cas, au concours des groupements spécialisés. Ne procède-t-on pas d'ailleurs ainsi dans les pays respectifs? N'est-ce pas avec les syndicats de gens de mer que les syndicats d'armateurs débattent les conditions du travail négocient les conventions collectives, concluent des accords collectifs, n'est-ce pas à leurs délégués et à eux seuls que les gouvernements, que les administrations publiques font appel pour constituer des comités consultatifs, des commissions administratives, des organes d'arbitrage, en cas de conflits collectifs du travail. N'est-ce point ainsi en particulier que la France a organisé législativement les rapports entre les armateurs et leur personnel. Dès lors, pourquoi ne pas employer la même méthode quand il s'agit de procéder à la désignation de délégués à la Conférence internationale du Travail? Pourquoi en particulier le Gouvernement britannique, au lieu de rechercher un représentant d'accord avec le Congrès des Trade-Unions, n'aurait-il pas fait appel tout simplement à l'Union nationale des marins britanniques, parmi lesquels il lui aurait été facile de trouver un représentant qualifié?

Partant de ce principe, non seulement les armateurs britanniques contestaient la validité de la nomination de M. Benfitlett, mais ils faisaient mieux. Ils déclaraient que, tant que la nomination de M. Benfitlett ne serait pas annulée, ils n'assis-

teraient point à la Conférence et ne participeraient point à ses travaux. Ils avaient même essayé d'entraîner dans cette abstention collective leurs collègues du groupe patronal, lequel avait mis comme condition à sa participation aux travaux l'adoption par la Conférence internationale du Travail d'une résolution prenant l'engagement de ne point, à l'avenir, suivre pareille politique, mais de la modifier, et de ne désigner les représentants ouvriers et patronaux que d'accord, non pas avec les organisations générales mais avec les organisations spécialement qualifiées.

Ce faisant, les armateurs britanniques croyant entraîner à leur suite leurs collègues patronaux, espéraient exercer sur la Conférence une pression particulièrement puissante. Ils estimaient en effet que, de la sorte, ils neutraliseraient non seulement l'action du délégué britannique (puisque'il était prévu qu'en cas de délégation incomplète, et par l'application du principe paritaire, l'absence du délégué patronal ou ouvrier empêche l'autre représentant non gouvernemental de siéger et de voter), mais toute la délégation ouvrière; aussi bien s'imaginaient-ils que, s'ils étaient suivis dans cette résolution par le groupe tout entier des armateurs, la délégation ouvrière tout entière aurait été annulée, si bien que la Conférence se serait déroulée uniquement devant les représentants gouvernementaux ce qui aurait enlevé à ses résolutions une grande partie de leur portée et de leur efficacité.

Les armateurs britanniques invoquaient encore un autre argument repris en leur nom par ceux des représentants patronaux qui présentèrent leur cause devant la Conférence internationale du Travail. Par notre abstention, disaient-ils et par suite de l'absence de la Norvège, une partie importante du tonnage mondial, plus de 50% sera absente. Par conséquent que seront des résolutions prises par une Conférence internationale sur le travail des marins si la marine britannique n'y est pas représentée? Que sera-ce en effet qu'une résolution prise par une Conférence où ce seront les représentants de petits Etats à peine maritimes, comme la Yougoslavie par exemple qui viendront neutraliser par leur présence l'absence d'un pays aussi nettement maritime que la Grande-Bretagne?

Enfin, demandaient-ils, il appartient à la Conférence internationale du Travail d'exiger du Conseil d'administration du Bureau international du Travail de prescrire pour l'avenir des

mesures propres à assurer la désignation de délégués véritablement représentatifs. Il appartient à la Commission de vérification des mandats d'examiner avec soin la valeur des délégués et de contester celle du mandat du délégué britannique.

L'opposition des armateurs britanniques Cette opposition provoqua un débat fort important, et au cours duquel furent examinées deux questions: 1) la forme et la procédure de l'opposition; 2) le fond du problème.

Forme de l'opposition. En la forme, objectait-on aux armateurs, n'était-il pas choquant de voir utiliser une menace de grève des armateurs comme un moyen de pression sur la Conférence internationale du Travail? N'est-ce pas là une véritable menace de sabotage, ainsi qu'on l'a qualifiée pour la flétrir. Il était particulièrement déplaisant d'employer une mesure oblique d'obstruction, véritable moyen de lutte déloyale, au lieu de discuter à visage découvert, de discuter loyalement les thèses en présence.

De plus, on pouvait même se demander dans quelle mesure les armateurs anglais qui avaient accepté d'être délégués comme représentants de leur pays n'avaient point, du seul fait de leur acceptation, perdu le droit de discuter et de refuser de prendre part aux débats de la Conférence. Ils avaient acquis par leur désignation acceptée une sorte de caractère officiel, et leur abstention n'avait plus alors aucune valeur.

En tout cas, leur absence n'aurait pas eu du tout la conséquence qu'ils prétendaient en tirer. Du moment en effet que les gouvernements étaient représentés comme tels, fût-ce par des délégations incomplètes, on ne pouvait prétendre que le tonnage de leur pays était absent. Peut-on véritablement affirmer que les armateurs anglais représentent le tonnage britannique dans une Conférence internationale? Jusqu'alors dans les conférences qui ne sont point organisées sur la base paritaire, tri-partite professionnelle comme la Conférence internationale du Travail, seuls les gouvernements ont qualité pour représenter les Etats et les intérêts économiques des principaux groupements d'armateurs ou d'industriels de leur pays. En conséquence le tonnage britannique était là. Il suffisait que le gouvernement britannique fût complété par la représentation des marins pour que la représentation de la flotte marchande britannique fut assurée.

Enfin, la Conférence, surtout en une session spéciale, n'avait pas compétence pour se substituer à la Cour de Justice internationale de La Haye, en interprétant le traité de paix et en

exigeant du Conseil d'Administration, pour une catégorie spéciale de travailleurs, le sens des termes "l'organisation la plus représentative". Tout au plus, en effet, le Conseil pouvait-il s'efforcer de suggérer, de conseiller aux gouvernements des désignations équitables. Il était à supposer d'ailleurs que les gouvernements ne s'en priveraient point. Comment supposer qu'un gouvernement sera assez peu soucieux de ces intérêts et des intérêts de ses ressortissants pour désigner comme délégué ou conseiller technique à une conférence de marins, quelqu'un qui n'aurait pas de la marine une connaissance suffisante? Ce serait véritablement méconnaître la compétence nécessaire que d'imaginer pareil machiavélisme de la part d'un gouvernement. C'était donc, au surplus, une affaire de gouvernement. Nul mieux que les gouvernements intéressés n'avaient qualité pour la régler, et du moment que la majorité, y compris les patrons, avait été d'accord à la Conférence internationale du Travail pour reconnaître par deux fois la pleine indépendance des gouvernements en 1921 lors de la désignation de Mr. Serrarens comme délégué des groupements professionnels hollandais, en 1923 dans le cas des délégués italiens Rossoni et Razza, les patrons étaient singulièrement mal venus à présent à contester les pouvoirs gouvernementaux en cette circonstance. Leur attitude était révélatrice de leur arrière-pensée. Il était évident que les armateurs britanniques ne voulaient point du délégué désigné par le Gouvernement britannique parce que celui-ci à cette époque était un gouvernement travailliste qui n'avait point leur confiance intérieure et ils essayaient de manifester au dehors cette opposition. La menace d'obstruction ou d'abstention qui y équivalait était donc une véritable menace d'ordre politique d'autant plus étrange qu'elle était purement platonique. Il n'était nullement au pouvoir des armateurs, par leur abstention volontaire, de neutraliser la présence et le droit de vote des ouvriers, ainsi que le démontrera le commentaire des art. 389 et 390 et l'interprétation qu'en a donnée la Conférence.

Au demeurant, c'était véritablement, quoiqu'on en ait dit, à une manifestation politique contre le gouvernement travailliste que voulaient se livrer les armateurs britanniques et dans laquelle ils voulaient entraîner leurs collègues patronaux. Sans doute rendaient-ils ainsi aux ouvriers la monnaie de leur pièce, puisque ces derniers eux aussi avaient amené leurs camarades à

une manifestation politique contre le Gouvernement fasciste. Mais, comme précisément, en raison du caractère en partie politique de la protestation ouvrière et sans contester le fondement doctrinal qu'elle trouvait dans l'atteinte à la liberté syndicale, l'opposition ouvrière avait échoué, l'opposition patronale devait subir le même sort. C'est pourquoi les délégués gouvernementaux qui font pencher la balance dans le sens de leur vote, justement soucieux de l'indépendance de l'Etat de chaque pays, ne purent qu'adopter ici la même attitude qu'à l'occasion de la désignation du délégué ouvrier fasciste. Par leur vote commun avec les travailleurs, ils obtinrent que les armateurs revinssent prendre part à la Conférence.

Le fond de
l'opposi -
tion.

Quant au fond de la question, la désignation d'un spécialiste qualifié, strictement choisi dans l'organisation professionnelle intéressée, ne paraît pas s'imposer. Certes, il était préférable que le délégué ouvrier fût en la circonstance particulière un marin au courant des questions qui allaient être discutées. Mais véritablement la critique dirigée sur ce point contre M. Bentilett portait complètement à faux. M. Bentilett n'eut aucune peine, dans le discours qu'il prononça devant la Conférence internationale à démontrer que depuis plus de 50 ans il n'avait jamais cessé d'appartenir au monde de la marine, qu'il avait fait plusieurs fois le tour du monde comme marin, qu'il avait été employé comme docker, que jamais il n'avait cessé de représenter cette catégorie de travailleurs, et que par conséquent si quelqu'un était qualifié pour les représenter c'était bien lui. Au surplus, ajoutait-il, la présence d'experts techniciens ne peut-elle pas suppléer l'inexpérience technique du représentant ouvrier principal, même si celui-ci n'est pas qualifié. Les patrons de leur côté étaient-ils représentés uniquement par des armateurs professionnels? L'habitude ne s'est-elle pas instituée de plus en plus de faire représenter les groupements patronaux de chaque pays par les secrétaires généraux de leurs groupements professionnels. Le représentant du groupe patronal des armateurs français, hollandais, britanniques mêmes, étaient-ils des armateurs de profession? Les secrétaires généraux de groupements professionnels ne se recrutent-ils pas surtout chez des personnes de formation juridique, économique, technique, est-il besoin d'avoir armé un navire pour représenter convenablement et congrument les inté-

rêts des armateurs? S'il devait en être ainsi, il faudrait récuser presque tous les représentants patronaux à la Conférence internationale du travail et aux conférences spécialisées?

Au surplus, la notion même que le monde ouvrier se fait de son homogénéité rend inaccessible aux travailleurs cette considération de spécialité. C'est le monde patronal qui y voit un moyen d'en dissocier la cohésion. Sans donc contester les particularités de telle ou telle profession qui justifient l'adjonction de spécialistes techniciens aux délégations, les ouvriers reconnaissent à leurs délégués choisis parmi leurs organisations centrales, issus d'une sélection et d'une représentation étagée, toute qualité pour former la base du recrutement des délégués ouvriers.

La Conférence valide le mandat de M. Bentillett.

En admettant par 70 voix gouvernementales et ouvrières contre 24 patronales, la validité du mandat de M. Bentillett, la Conférence adhéra à ces considérations.

La Conférence rejeta la proposition d'ajournement du groupe patronal. Elle se contenta de voter une vague résolution, donnant pour l'avenir aux employeurs une sorte de satisfaction. Mais les armateurs durent renoncer à leur opposition, à leur obstruction et ils revinrent prendre place parmi leurs collègues. L'Union nationale des marins britanniques, organé aux mains des patrons, et que les délégués gouvernementaux et ouvriers britanniques contestaient pour cela comme représentative, vit sa demande d'invalidation des pouvoirs de M. Bentillett rejetée.

En résumé, tout en reconnaissant qu'il est souhaitable que les délégués non gouvernementaux appartiennent autant que possible à des organisations représentatives des ouvriers et des patrons, la Conférence internationale du Travail, appelée à plusieurs reprises à se prononcer sur les caractères auxquels s'adresser pour reconnaître qu'un groupe répond ou ne répond pas à cette condition s'en est remise dans un cas particulièrement difficile à la Cour de Justice internationale de La Haye du soin de la trancher, et dans les autres cas elle a reconnu, conformément d'ailleurs à la décision rendue par cette juridiction, que le choix de l'organisation avec laquelle établir l'accord est l'affaire des gouvernements intéressés. Peut-être y a-t-il là une manière d'abdication des pouvoirs de la Conférence internationale du

Travail, peut-être y a-t-il abandon par la Commission de vérification des pouvoirs, des droits et prérogatives qu'elle tient des traités. Mais cette abdication est motivée d'abord par des raisons de haute politique, qui dans une conférence internationale doivent être prises en considération. De plus, en l'état actuel des choses, en raison de la fragilité, de la précarité, de la faiblesse des institutions internationales, il était difficile d'en décider autrement sans risquer de briser l'organisme nouveau-né. Ce sont des considérations analogues qui permettent de comprendre également les solutions de droit, et de fait apportées au problème touchant à la parité des délégations gouvernementales, à savoir l'égalité nécessaire des droits des délégations, et l'admission de délégations incomplètes.

L'art. 390
du Traité
de Versailles.

Aux termes de l'article 390 du Traité de Versailles: "Dans le cas où un des membres n'aurait pas désigné l'un des délégués non-gouvernementaux auxquels il a droit, l'autre délégué gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence, mais n'aura pas le droit de voter. Au cas où la Conférence, en vertu des pouvoirs que lui confère l'art. 389, refuserait d'admettre l'un des délégués d'un des membres, les stipulations du dit article seront appliquées comme si le dit délégué n'avait pas été désigné".

Cette disposition, qui a pour résultat d'éliminer du droit de vote le délégué patronal ou ouvrier si le gouvernement n'a point désigné en même temps que lui un autre délégué ouvrier ou patronal; cette disposition qui a aussi pour résultat d'éliminer le délégué patronal ou ouvrier si la Commission de vérification des pouvoirs, prévue par l'art. 389, a invalidé les pouvoirs de l'autre délégué, cette disposition a un double but: 1°-assurer le respect et la sanction du principe paritaire, du principe de représentation égale de l'élément ouvrier et de l'élément patronal, qui est à la base de la partie I3 du Traité de Versailles, et de la tendance de la législation sociale moderne, laquelle consacre l'existence de deux classes aux intérêts souvent divergents et parfois antagonistes; 2°-éviter que par une manoeuvre d'un gouvernement désignant un délégué patronal ou un délégué ouvrier, sans procéder à la désignation du délégué représentant l'autre groupe d'intérêts, l'équilibre des forces et des tendances à la Conférence internationale du travail ne soit rompu et faussé.

Mais il y a lieu de limiter la portée

de cette disposition au cas dans lequel c'est au gouvernement lui-même qu'incombe la responsabilité du défaut de désignation d'un délégué non-gouvernemental. Si cette désignation a été faite et officiellement notifiée au Bureau international du Travail, si les pouvoirs du délégué ainsi désigné ont été confirmés par la Commission de vérification des pouvoirs, son absence effective de la Conférence ne saurait empêcher l'autre membre de la Conférence de jouir de la plénitude de ses droits et de ses prérogatives. C'est ainsi par exemple que lors de la Conférence des marins de 1929, si le groupe patronal des armateurs, avait persisté dans sa prétention de ne pas prendre part aux travaux de la Conférence son abstention, n'aurait pas eu pour effet, contrairement à ses espérances et au moyen de pression qu'il croyait trouver dans cette menace, de priver le groupe ouvrier du droit de vote. L'absence des délégués patronaux britanniques, et des délégués patronaux des autres pays s'ils les avaient suivis, aurait alors tenu non pas à un défaut de désignation des gouvernements, mais à une abstention purement volontaire de la part des délégués eux-mêmes. Adopter une autre solution aurait eu pour effet de donner à l'une des parties un moyen inadmissible de pression sur l'autre. Et l'on aurait même pu se demander si, dans un scrutin difficile, la seule absence d'un membre non-gouvernemental n'eût pas suffi à annuler ou à empêcher l'expression du suffrage de l'autre. Combinée avec le droit de vote individuel des membres, la solution adoptée, la seule logique, et possible, est une précieuse garantie à la fois pour les patrons et pour les ouvriers, attendu que l'autre groupe ne peut pas, par une abstention systématique, empêcher les délégués régulièrement nommés d'exercer la plénitude de leurs pouvoirs.

Ainsi il a été décidé qu'il suffisait que le représentant patronal et le représentant ouvrier eussent été désignés, eussent pris séance, pour que les conditions exigées par le traité fussent remplies, et cela même au cas où ces délégués n'auraient reçu compétence que pour certaines questions portées à l'ordre du jour; les conseillers techniques les suppléeraient dans les autres s'il en était besoin. Cette dernière question a été soulevée notamment en 1921 à la Conférence. En 1921, le délégué patronal français avait reçu un mandat strictement limité aux questions non-agricoles. Il

Question soulevée par le délégué patronal français en 1921.

prétendait par conséquent, ayant reçu ce mandat, qu'il ne voterait pas concernant les questions agricoles. Il allait plus loin et prétendait que son abstention en pareille question avait pour résultat d'empêcher le délégué ouvrier français, même s'il était d'un avis inverse, de prendre part valablement au vote. La Conférence, saisie du problème, repoussa nettement cette prétention. Elle considéra avec raison, et suivant le raisonnement même que l'on vient de développer, que l'abstention volontaire d'un délégué non-gouvernemental ne saurait empêcher l'autre de prendre part au vote.

Les délégations incomplètes.

Fallait-il étendre cette règle aux délégués gouvernementaux eux-mêmes? Fallait-il décider que si une délégation était incomplète, c'est-à-dire si elle ne se composait par exemple que des délégués gouvernementaux, elle n'aurait aucun droit de vote, et que les seuls délégués gouvernementaux nommés eussent été éliminés de la Conférence, ou eussent été privés du droit d'exprimer un suffrage, privant leurs Etats, même des deux voix que lui conférait la présence de délégués gouvernementaux à la Conférence. La raison de se prononcer ainsi, c'est-à-dire de décider que l'absence de délégués non-gouvernementaux faussait la composition normale de la délégation d'un pays et exposait les délégués gouvernementaux à ne pas pouvoir exercer leur droit de vote, est que, d'après l'art. 389 (1er alinéa) du Traité de Paix, les Etats se sont engagés à nommer quatre représentants. Par conséquent c'est une obligation qu'ils ont contractée en apposant leur signature au bas du Traité de Versailles. Une autre raison est que, si cette obligation n'était plus respectée et sanctionnée, les gouvernements trouveraient dans la désignation des seuls délégués gouvernementaux le moyen d'éliminer en particulier les ouvriers, et la conquête que ceux-ci croyaient avoir faite en obtenant la composition tri-partite des délégations, tout en se résignant à l'inégalité du nombre de voix eût été compromise. Les ouvriers qui avaient fait confiance à l'Organisation internationale du Travail parce qu'ils avaient l'impression et la promesse d'y faire entendre librement leurs voix, se fussent détournés de l'institution et auraient cherché ailleurs le moyen de défendre leurs intérêts sur le plan international.

La présence de délégations incomplètes à

L'émotion fut grande en 1919 à Washington quand on constata que sur 40 Etats près de la moitié, c'est-à-dire 16, s'étaient fait représenter

Washington
en 1919.

par des délégations incomplètes, ne comprenant que des délégués gouvernementaux, à l'exclusion de délégués patronaux ou de délégués ouvriers. On considérerait, en effet, - et nul n'avait cette impression plus que les ouvriers, - que l'équilibre social des forces était rompu, puisque les éléments gouvernementaux groupaient ainsi 80 délégués, contre 24 délégués ouvriers et 24 délégués patronaux. Immédiatement les ouvriers protestèrent contre cet affaiblissement de leur position. Ils saisirent la Commission du règlement de la Conférence, laquelle formula l'avis que l'art. 389 fait une obligation positive aux gouvernements de nommer quatre délégués, qu'il n'est pas loisible aux Etats de s'en tenir à des délégués gouvernementaux, lorsque les conditions inscrites dans l'art. 389 sont par ailleurs remplies, c'est-à-dire lorsqu'il existe des organisations ouvrières et patronales avec lesquelles le gouvernement peut s'accorder sur la désignation des délégués non-gouvernementaux.

Cette réserve inévitable de la Conférence, tirée de l'inexistence possible d'organisations patronales ou ouvrières montre combien il est difficile pour celle-ci de contrôler l'exécution de cette obligation. Sans doute est-il exact, comme les ouvriers le redoutent, que les délégations incomplètes risquent de modifier la physionomie de la Conférence, et de rompre l'équilibre voulu par les traités, mais cet équilibre serait factice, et la satisfaction donnée aux ouvriers serait illusoire, si les organisations d'employeurs et de travailleurs étaient embryonnaires, et si les gouvernements envoyaient comme représentants patronaux ou ouvriers des hommes peu qualifiés, lesquels seraient, en réalité, des délégués gouvernementaux déguisés. D'autre part, si, devant la difficulté de trouver les délégués exigés, les Etats s'abstenaient complètement en fait, de prendre part aux travaux de la Conférence internationale du travail, l'exigence même des règlements tournerait au désavantage de l'organisation internationale du travail. Dans l'un et l'autre cas, par conséquent, que l'on désignât des délégués qui seraient les hommes liges des gouvernements ou que l'on s'abstint complètement d'envoyer des délégués, ou bien les classes sociales souffriraient de cette représentation factice et de l'adjonction à des représentants qualifiés de représentants non qualifiés, ou bien la Conférence internationale du travail elle-même en pâtirait, puisque le nombre des représentants serait diminué.

Or, la Conférence repose sur l'universalité aussi approchée que possible, et comme le disait le Directeur du Bureau international du travail (dans la 6^e séance de la 13^e session, page 60) : La procédure tend, si cela est possible, à retenir tout le monde et à n'éloigner personne.

La tolérance
de la
Conférence
pour les
délégations
incomplètes.

Aussi, tout en insistant théoriquement sur la thèse de l'obligation juridique de désigner des délégations complètes, en pratique la Conférence a dû tempérer son exigence par de grandes tolérances. D'abord, à l'étude, elle s'est aperçue qu'elle ne disposait d'aucun moyen de contrainte pour amener les Etats à nommer des délégués non-gouvernementaux. De quels moyens en effet disposait-elle ; et à supposer qu'elle en eut découvert, elle eût sans doute hésité à s'en servir ou à en proposer l'emploi de crainte de provoquer une rupture au sein de la Conférence. En étudiant plus tard les moyens dont dispose théoriquement la Conférence pour obtenir l'observation des engagements pris, on constatera en effet que ces sanctions sont si sévères que le Traité de Versailles lui-même les a considérées comme des sanctions extrêmes dont jusqu'à présent dans aucune circonstance la Conférence n'a cru devoir user.

L'action mo-
rale exercée
par la
Conférence
sur les mem-
bres des
délégations
incomplètes.

La Conférence s'est donc contentée d'une simple action morale. Elle a invité les membres qui n'auraient pas constitué une délégation complète à donner leurs raisons au Bureau international du Travail au moment où ils communiquent les pouvoirs des délégués. La Commission de vérification des pouvoirs, saisie des listes de délégués des membres, peut alors solliciter des gouvernements intéressés des explications, des informations complémentaires ; elle peut les demander notamment aux représentants des Etats visés si ceux-ci participent aux travaux.

Cette procédure a été employée dès l'origine à la Conférence de Washington. Elle a été utilisée pour calmer les appréhensions et les inquiétudes de la classe ouvrière. Il était, en effet, parfaitement légitime que tous les gouvernements n'eussent pu, conformément aux conditions du traité, désigner des représentants. Pour le Japon, par exemple, il lui aurait été très difficile de désigner des délégués d'accord avec les organisations les plus représentatives, puisqu'il n'existait point d'organisation semblable. En tout cas, employé dès la Conférence de Washington, ce système a été mis en vigueur et généralisé à partir de 1923.

Avantages de la méthode.

Cette méthode a eu un triple avantage:

1)-elle a rappelé constamment aux intéressés l'obligation qui découlait pour eux de l'art.389, et elle a empêché que cette disposition ne tombât en désuétude par inapplication.

2)-elle a dissipé bien des malentendus et des préventions, en permettant aux gouvernements d'expliquer les difficultés réelles qu'ils avaient rencontrées, et en empêchant de considérer leur abstention, ou le caractère incomplet de leurs délégations, comme une marque de mauvaise volonté, de défiance, ou d'hostilité à l'égard du Bureau international du Travail.

3)-cette méthode a eu pour avantage de faire apparaître, au cours des explications et à l'aide d'un échange de vues, des moyens de surmonter les difficultés à l'avenir, si bien que cette conversation, qui aurait pu être considérée au début comme un contrôle un peu soupçonneux, s'est en réalité transformée en une collaboration cordiale entre les organismes de la Conférence internationale du Travail et les Etats intéressés.

Le résultat de cette méthode, ainsi que de l'organisation de plus en plus parfaite des éléments patronaux et ouvriers, a été le nombre grandissant des délégations complètes participant aux travaux de la Conférence internationale du Travail. En effet, tandis qu'à Washington en 1919, il n'y avait que 24 délégations complètes sur 40, et qu'en 1922 ce nombre était même tombé à 20 sur 39, aujourd'hui il est beaucoup plus grand. En 1925 par exemple, on comptait 29 délégations complètes sur 46, soit les $\frac{2}{3}$, et en 1930 le nombre des délégations complètes était de 35 sur 51. C'est un symptôme encourageant, car le nombre des délégations complètes a subi une progression plus rapide que la progression des Etats membres de la Conférence internationale du Travail.

La division tri-partite des délégations, jointe aux caractères mixte, paritaire des délégations non-gouvernementales, et au caractère social de l'organisation et de l'objet de la Conférence, a surtout pour résultat de cristalliser les représentants de chacun des éléments patronaux et ouvriers, en groupes; ces groupes à l'origine n'avaient aucune consistance officielle; ils ont acquis, par la suite seulement la consécration officielle, mais dès l'origine ils avaient une cohésion matérielle si forte et de plus en plus puissante, et répondaient à un tel besoin qu'il eût été vain de les interdire. Ces groupes tenaient des réunions séparées pour

étudier les questions à l'ordre du jour envisagées du point de vue de leurs intérêts respectifs, s'efforçaient d'aboutir entre eux à un accord susceptible de leur permettre d'exercer une influence sur le vote, et confiaient très souvent à un de leurs membres le soin de porter la parole au nom du groupe tout entier.

Le groupement tripartite des délégués.

L'exemple des ouvriers et des patrons, exemple spontané, quasi instinctif qui les a poussés à s'assembler, à s'associer dès le début du fonctionnement de la Conférence, a été contagieux et il a été imité par les délégués gouvernementaux eux-mêmes. Si bien qu'aujourd'hui, quoique ce rouage officiel n'eût pas été prévu par la partie XIII du Traité de Versailles, le groupe est devenu l'un des rouages normaux de la Conférence internationale du travail et le règlement même de la Conférence l'a sanctionné et lui a attribué certains pouvoirs, notamment en ce qui concerne la désignation des représentants de chacun des éléments patronaux et ouvriers au sein des commissions.

Le règlement de la Conférence internationale du Travail attribue notamment de larges prérogatives au groupe. Il lui aurait été d'ailleurs difficile de les lui refuser, car de tels groupements répondent aux besoins de toute organisation comportant des assemblées, et il tend à accentuer la ressemblance entre la Conférence internationale du travail et un parlement. Il existe en effet au sein de toute assemblée d'hommes réunis pour la discussion de questions générales un besoin instinctif de se grouper par affinités. Dans les parlements, c'est par affinités politiques, à la Conférence internationale du Travail, c'est par affinités sociales et d'origines. A la juxtaposition des délégations nationales, qui caractérisait les assemblées internationales et qui caractérise encore la Société des Nations elle-même, le système des groupes en usage à la Conférence internationale du Travail substitue la juxtaposition de représentations gouvernementales, patronales, et qui figurent assez bien les partis au sens parlementaire du mot et expliquent qu'un patron, ou un ouvrier, prenant la parole devant l'assemblée de la Conférence, fait moins souvent figure de mandataire de la classe correspondante de son pays que du groupe tout entier. Souvent Mr Jouhaux par exemple a formulé l'opinion de l'ensemble de ses collègues ouvriers notamment pour renouveler annuellement la protestation contre la désignation du délégué ouvrier italien. Il en a

Critique du
système des
groupes.

été de même des patrons.

Ce système, issu d'une véritable génération spontanée, n'a pas été cependant sans appeler d'assez vives critiques, portant d'ailleurs beaucoup plus sur la tactique que sur le groupement lui-même. Monseigneur Nollens, délégué gouvernemental des Pays-Bas a dénoncé par exemple à la session de 1928 (page 165 du compte-rendu de la session) la "discipline inflexible des groupes", qui pousse chacun d'eux à prendre, avant toute délibération, une position rigide et intangible, et dicte, à chacun des membres du groupe, par solidarité de classe, une sorte de mandat impératif. Ceci, dit Mgr. Nollens, fausse le principe inscrit en toutes lettres dans le traité et destiné à garantir précisément la pleine liberté des représentants. Ceci fausse le principe du droit individuel de libre vote, puisque la minorité du groupe doit suivre ce que lui dicte la majorité, ou puisqu'en cas d'impossibilité de réaliser un front unique, le groupe entier décide de s'abstenir plutôt que de faire, par une manœuvre inverse, le jeu du parti adverse.

On a aussi exprimé la crainte que les réunions secrètes, les mots d'ordre de groupe, ne tendent à accentuer les méfiances réciproques, et ne créent le soupçon que la grande affaire pour chaque parti est de maintenir son unité pour la lutte, et la résistance plutôt que de rechercher les termes d'une paix raisonnable et acceptable. En effet, chacun se cantonne dans son intransigeance, faite d'ailleurs souvent d'une attitude destinée à impressionner la galerie, plutôt que d'une conviction véritable. Et enfin, - fait plus grave -, et dont il y a eu nombre d'exemples -, l'autonomie laissée aux groupes, notamment pour la désignation des membres des commissions de la conférence, donne à la majorité des groupes une toute puissance telle qu'elle leur offre la possibilité d'exclure en fait des travaux des commissions les représentants de certaines tendances minoritaires, comme tel a été le cas pour le délégué ouvrier italien, systématiquement exclu, quelle que fut sa compétence, de la désignation à toute commission.

Ces critiques n'ont d'ailleurs jamais été jusqu'à proposer la suppression complète des groupes. Ce n'est donc pas tant leur existence que leur tactique qui est en jeu. Dès la Conférence de Washington en effet, les groupes sont apparus comme un phénomène si naturel, si irrésistible, une conséquence et une consécration si évidentes de la représentation des intérêts, que l'on

a bien compris qu'il serait impossible et inutile d'essayer de les abolir. Si l'on y parvenait officiellement, si l'on rayait du règlement de la Conférence internationale du Travail l'existence du groupe, si on le privait des prérogatives et des attributions qu'on lui a accordées, que se passerait-il? Le groupe se reconstituerait; il fonctionnerait officieusement clandestinement, sans aucun avantage pour personne, car en pareil cas les dangers seraient aggravés plutôt qu'atténués faute de publicité et faute de contrôle.

Les remèdes
à l'omnipotence des
groupes.

Ceci conduit donc beaucoup plus à rechercher, non pas une suppression impossible, inutile ou même dangereuse, que l'atténuation de certaines de leurs pratiques les plus fâcheuses et notamment la lutte contre leurs abus de pouvoir.

L'idéal serait évidemment, selon le souhait exprimé par Mgr Nollens en 1928, que des réunions séparées des groupes fussent suivies de réunions uniques communes, où, hors la présence d'un auditoire et d'une galerie, peu propices à l'entente et où les thèses s'affrontent en se grossissant, patrons et ouvriers essaieraient de s'entendre, au lieu de décider avant toute délibération une attitude de rigide, inflexible et intransigeante. En d'autres termes, il serait souhaitable que à huis clos, dans la sérénité d'une séance non publique on essayât de rédiger l'accord; multiples pourraient être les exemples de l'excellence de cette méthode surtout utilisée en Angleterre dans les Comités Whitley et Melchette. Mais l'opinion à Genève n'y avait point encore été préparée.

En attendant, la Conférence est entrée dans la bonne voie en autorisant n'importe quel délégué non désigné par son groupe à prendre part aux travaux d'une commission sans droit de vote. Ainsi pourront être évités des incidents comme l'exclusion systématique de toute commission du délégué ouvrier italien, mis en véritable quarantaine par ses collègues ouvriers de la Conférence internationale du travail.

En résumé, la Conférence est un organe permanent, à réunions périodiques, de caractère paritaire et syndicaliste, et ce caractère déjà fortement marqué dans le traité lui-même, a été encore accentué par l'usage qu'en ont fait les représentants non-gouvernementaux et par la création de groupes patronaux et ouvriers à tendances sociales qui s'en est suivie.

2 - Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Le rôle du Conseil d'administration du B.I.T.

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail n'est pas seulement, comme son nom semble l'indiquer, l'organe de direction générale et de contrôle du Bureau international du Travail. Le Conseil d'administration a un rôle plus large et qui justifie le fait de le considérer comme un rouage essentiel de l'Organisation internationale du Travail.

C'est en réalité l'organe régulateur de l'Organisation, un véritable tuteur moral de l'Organisation. Par sa composition, il constitue comme une sorte d'image à échelle réduite de la Conférence internationale du Travail. Par la périodicité plus fréquente de ses sessions, il assure la continuité de l'oeuvre de la Conférence. Il intervient également comme facteur de modération dans les débats de la Conférence internationale du Travail, car d'une part entre ses membres s'est créée, par la force même des choses, une cohésion, et d'autre part son président s'est acquis une autorité telle qu'à l'ouverture des sessions de la Conférence, dont il assure la présidence, avant qu'elle ne soit confiée à un président de session, il peut exercer une action morale du plus heureux effet sur les débats. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail joue le rôle du Conseil à la Société des Nations. Il a donc à la fois bien des attributions administratives et des attributions exécutives.

La composition du Conseil d'administration du B.I.T.

La composition de ce Conseil est régie par l'art. 393 du Traité de Versailles, aux termes de cet article: "le Bureau international du Travail sera placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de 24 personnes, lesquelles seront désignées selon les dispositions suivantes: le Conseil d'administration du Bureau international du Travail sera composé comme suit: 12 personnes représentant les gouvernements, 6 personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons, 6 personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les employés et les ouvriers. Sur les 12 personnes représentant les gouvernements, 8 seront nommés par les membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, et 4 seront nommées par les membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des 8 membres sus-mentionnés. Les contestations

"éventuelles sur la question de savoir quels sont
 "les membres ayant l'importance industrielle la
 "plus considérable seront transmises par le Conseil
 "de la Société des Nations; la durée du mandat des
 "membres du Conseil d'administration sera de 3
 "ans; de manière à pourvoir aux sièges vacants et
 "les autres questions de même nature pourront être
 "régées par le Conseil d'administration, sous ré-
 "serve de l'approbation de la Conférence".

Le Conseil d'administration, reproduit bien ainsi, à une échelle restreinte, la composition de la Conférence internationale du Travail. Il a, comme elle, une composition tri-partite et le nombre des délégués y est la réplique de la proportion des délégués à la Conférence internationale du Travail. Les délégués gouvernementaux à eux seuls y représentent en effet un nombre de délégués égal à celui des deux autres catégories réunies. Mais précisément la nécessité de choisir parmi les membres de la Conférence, et d'opérer une sélection pour obtenir cette image réduite, n'a pas été sans soulever d'assez graves problèmes dont certains ne sont pas encore résolus à l'heure actuelle.

Les diffé-
 rences entre
 les délégués
 gouvernemen-
 taux et les
 délégués
 non gouver-
 nementaux.

Aussi bien le mode de désignation n'est-il pas tout à fait le même que celui des délégués de la Conférence, tant en ce qui concerne la procédure de nomination que les Etats qui ont le droit d'y figurer. Une première différence sépare les délégués gouvernementaux et les délégués non-gouvernementaux. Non seulement les premiers, en raison de la pré-éminence reconnue aux gouvernements, figureront en nombre double des représentants des deux autres catégories, mais encore leur mandat n'est pas de même nature que celui des membres non-gouvernementaux.

L'instabili-
 té des repré-
 sentants
 gouvernemen-
 taux.

Les représentants gouvernementaux sont des délégués officiels des Etats. Ils représentent le gouvernement, ils représentent l'Etat. Ils participent au Conseil, non pas en vertu de leur personnalité mais de la délégation dont ils ont été l'objet, cette délégation doit, donc nécessairement être renouvelée lors de chaque session. Il s'ensuit qu'un représentant, qualifié à un moment en raison de sa fonction pour représenter un gouvernement peut parfaitement, à la session suivante, du Conseil d'administration, ne plus exercer ses fonctions, et, par conséquent, n'avoir plus qualité comme tel pour représenter le gouvernement. Souvent, par exemple, les délégués gouvernementaux au Conseil d'administration sont des ministres en service.

Or, l'instabilité ministérielle est telle en régime parlementaire, que dans l'intervalle de deux sessions le ministre du Travail ayant participé à la session précédente peut ne plus être en fonction et son successeur le remplace. Ceci n'est pas seulement vrai des ministres exposés à la fragilité de la vie parlementaire, mais aussi des hauts fonctionnaires, exposés à la fragilité de la vie administrative. De hauts fonctionnaires sont atteints par la limite d'âge, ou changent de ministère ou de fonction, ceci explique les changements assez fréquents de personnel gouvernemental au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, encore que la permanence relative des adjoints techniques spécialisés permette de remédier dans une large mesure à cette instabilité.

La stabilité
des représen-
tants non
gouvernemen-
taux.

Au contraire, les délégués ouvriers et les délégués patronaux jouissent d'une stabilité beaucoup plus grande. Ils sont élus par leurs collègues respectifs et outre que cette attribution électorale a eu pour effet de favoriser et de renforcer la constitution des groupes en vue de ce vote, ils sont désignés nominativement et leur délégation a une durée de trois ans. Par conséquent, à moins d'être atteints d'un empêchement personnel, tels que la mort ou une maladie, ils conserveront leur siège pendant les trois ans.

Qui peut être ainsi élu? Deux thèses se sont affrontées ici. Une proposition gouvernementale de tendances nettement étatistes voulait n'autoriser l'élection que de délégués admis à la session. Etant donné que les gouvernements sont en somme les autorités auxquelles est confiée la désignation des délégués ouvriers et patronaux, sous bénéfice du contrôle de la validité de leurs pouvoirs et que c'est à eux qu'appartient le dernier mot d'après la jurisprudence de la Cour de La Haye dans l'affaire Sarrarens, il aurait parfaitement pu arriver que lors d'une session où doit se faire la nomination des délégués ouvriers et patronaux au Conseil d'administration, un gouvernement n'envoyât pas le délégué patronal ou ouvrier qu'il n'eût pas considéré comme persona grata. Le pouvoir gouvernemental eût été singulièrement accru. C'est pourquoi cette proposition qui aurait limité la liberté de choix des patrons et des ouvriers n'a pas été jusqu'à présent prise en considération. On a même décidé que les membres non-gouvernementaux du Conseil ne devaient pas être obligatoirement choisis parmi les délégués présents

à la session, de façon précisément, à assurer le plus de latitude au patronat et au salariat dans le choix de leurs représentants au Conseil.

Enfin, autre différence entre les délégués patronaux et ouvriers et les délégués gouvernementaux: tandis que les délégués gouvernementaux sont nécessairement ceux des Etats admis à siéger au Conseil d'administration, au contraire les délégués ouvriers et patronaux peuvent parfaitement appartenir à une nation quelconque des membres de l'Organisation internationale du Travail, à condition que les groupes, que leurs collègues, les aient désignés. La conséquence est la suivante: les membres gouvernementaux du Conseil d'administration doivent être pris parmi les Etats les plus industriels et quatre autres Etats désignés par les premiers. Au contraire aucune règle de cette nature ne limite le choix des délégués patronaux et ouvriers. Il se pourrait donc que des ouvriers ou des patrons désignassent des délégués choisis parmi d'autres nations que les nations les plus industrielles, ou les nations désignées par celles-ci. Le délégué ouvrier ou patron d'un petit Etat, sans importance industrielle, mais jouissant de la confiance de ses collègues, pourrait ainsi être désigné par ses collègues pour les représenter au Conseil d'Administration.

Difficultés soulevées par le mode de représentation des Etats.

C'est donc un moyen indirect de tempérer le mode de représentation des Etats, lequel a soulevé des difficultés au nombre de trois principales; 1) Détermination des Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable; 2) Insuffisance du nombre de sièges du Conseil pour tenir compte des aspirations et des demandes de certains Etats; 3) Répartition jugée inéquitable des sièges entre le continent européen et le reste du monde.

La détermination des Etats les plus industriels.

Le premier conseil d'administration du Bureau international du Travail avait été constitué à Washington en 1919 pour une période de trois ans, c'est-à-dire jusqu'en 1922. Les Etats alors reconnus comme les principaux pays industriels étaient: l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la Suisse. Le Danemark remplaçait les Etats-Unis absents.

Cette liste des membres originaires du Bureau international du Travail qualifiés pour désigner les quatre autres membres destinés à compléter le groupe gouvernemental avait été dressée par le Comité international d'organisation de la Conférence de Washington, à Londres, en août 1919; qui s'était attribué ce droit en l'absence d'une disposition précise du Traité de Versailles, le -

quel confiait seulement au Conseil de la Société des Nations le soin de régler les contestations qui pouvaient s'élever au sujet du caractère plus ou moins industriel des nations.

Les indices adoptés à Londres pour déterminer le caractère industriel des pays.

Les indices sur lesquels on s'était fondé pour déterminer le caractère plus ou moins industriel des pays avaient été au nombre de sept: 1) la population industrielle totale proprement dite (mines et transports compris); c'est-à-dire ce que la statistique française appelle la population active des grandes catégories industrielles; 2) le rapport entre la population industrielle ainsi définie et la population totale; 3) la force motrice totale, hydraulique et à vapeur, à l'exclusion de la force des locomotives et des navires (les statistiques des forces motrices distinguent, en effet, tout ce qui concerne simplement la circulation, pour s'en tenir au nombre de chevaux-vapeur, aux installations fixes de caractère industriel); 4) Force motrice par tête d'habitant; 5) Longueur totale des voies ferrées; 6) Longueur des voies ferrées par 1.000 Km² 7) Importance de la marine marchande.

Pour chaque indice un tableau avait été dressé, classant les Etats par ordre d'importance décroissante. Et l'on décida d'abord que tous les Etats qui se plaçaient dans les huit premiers rangs pour chacun des sept tableaux étaient nécessairement parmi les huit premiers Etats industriels. Pour quatre d'entre-eux le doute n'était pas possible: Etats-Unis, Grande-Bretagne, France et Allemagne. On adopta la même conclusion pour l'Italie, qui figurait dans six listes sur sept, et pour la Belgique, qui figurait dans cinq listes sur sept. Les quatre autres Etats élus pour compléter les membres patronaux, furent: l'Espagne, l'Argentine, le Canada et la Pologne.

Déjà, à ce moment, on voyait poindre les difficultés d'interprétation, et la Pologne notamment avait exprimé le désir d'être considérée comme un des Etats présentant la plus grande importance industrielle. Néanmoins, il avait été possible d'écartier la difficulté en désignant la Pologne comme l'un des quatre membres supplémentaires, et elle n'avait pas insisté sur sa requête à la Société des Nations. La question qui sommeillait depuis 1919 allait d'ailleurs bientôt rebondir.

Le système de participation des Etats au Conseil d'administration a à la fois un avantage et un inconvénient. L'inconvénient est la fragilité des criteriums. L'avantage incontestable,

Avantages du mode de désignation des Etats membres du Conseil d'administration du B.I.T.

est la souplesse du régime. Il permet de réviser constamment la notion des Etats les plus industriels. Il ne fige pas comme le fait la Société des Nations les Etats dans une hiérarchie immuable, les uns considérés comme grandes, les autres comme moyennes, les autres comme petites puissances. Les critères adoptés ici sont tels qu'il est parfaitement possible que telle puissance considérée à un moment comme grande puissance perde son rang, si les indices permettent l'ascension de nouveaux Etats aux premiers rangs.

Les contestations.

C'est en tout cas au Conseil d'administration de la Société des Nations qu'il appartient de trancher éventuellement en cas de contestation, la question de savoir quels sont les Etats ayant la plus grande importance économique.

Le Conseil de la Société des Nations ainsi investi de cette mission eut bientôt à en faire usage. Le 13 janvier 1920, le Gouvernement de l'Inde renouvelait devant le Conseil de la Société des Nations les protestations qu'il avait formulées devant la Conférence de Washington en 1919 contre son exclusion à titre d'un des Etats les plus industriels.

Ainsi saisi, le 5 août 1920, le Conseil d'administration de la Société des Nations adopta à l'unanimité le rapport de M. Matsui, représentant le Japon. Tout en demandant que demeuraient en fonction les mandataires élus en 1919 jusqu'à l'expiration de leur mandat de trois ans, M. Matsui déclarait aussi que ce droit acquis n'était pas perpétuel mais révisible et il décidait qu'une double nécessité s'imposait:

1)-Déterminer le sens à donner à l'expression "importance industrielle"; 2)établir la liste des divers indices à adopter.

En conséquence, le secrétaire général fut chargé d'étudier la question d'accord avec le Bureau international du travail, et de présenter un rapport au Conseil en temps voulu pour permettre de discuter ce point avant la prochaine session. Une commission fut nommée à l'effet de rechercher les critères à adopter en vue de la désignation des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable. Cette commission était composée de quatre membres élus par le Conseil d'administration dont deux Français, Arthur Fontaines, délégué gouvernemental de la France et Président du Conseil d'administration, et M. Jouhaux, délégué ouvrier du gouvernement français. Deux experts étaient nommés par

le Secrétaire général de la Société des Nations, Mr. Gini et M. Anzilotti, tous deux appartenant à l'Italie

Deux tendances se manifestèrent au sein de la commission. M. Arthur Fontaines proposait de s'en tenir aux indices de Londres; M. Gini les jugeait arbitraires. Il les considérait comme hétérogènes, sans idée d'ensemble. Il estimait qu'au sens de l'art. 393 les Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable étaient ceux au regard desquels la réglementation des rapports entre le capital et le travail offrait l'intérêt le plus grand.

Conformément à ce principe, M. Gini présenta d'abord un schéma qui fut critiqué, et il le remplaça en 1921 par une série de quatre indices, les uns absolus et les autres relatifs.

Les quatre indices absolus.

Les quatre indices absolus avaient pour objet de déterminer l'importance économique de chaque Etat.

1°-Population ouvrière.

Le premier indice visait le nombre des ouvriers de l'Etat qui devaient être protégés par la réglementation internationale du travail. Tous les travailleurs en effet ne tombent pas sous le coup de cette protection. Généralement, les lois des différents pays ne concernent que les ouvriers salariés à l'exception des ouvriers isolés, considérés dans un certain nombre de législations comme de petits entrepreneurs indépendants. Par conséquent, il convenait de se mettre d'accord sur un critérium qui pût être appliqué indifféremment dans tous les pays. Une fois la notion de salarié ainsi précisée, on rechercherait dans chaque pays quels étaient les individus qui répondaient à cette définition, à l'aide des statistiques et recensements.

2°-Emigrations ouvrières.

Le deuxième indice était constitué par le nombre des ouvriers émigrants et immigrants dans l'Etat, chiffre qui d'ailleurs pouvait être identifié avec les chiffres globaux concernant l'émigration et l'immigration. Aussi bien, en effet, si dans les mouvements de personnes de pays à pays on élimine les touristes ou les personnes voyageant pour leurs affaires, le résidu est constitué généralement par des travailleurs cherchant à améliorer leur situation par le passage d'un pays dans l'autre, c'est-à-dire des émigrants, au sens de la terminologie économique et sociale donnée à ce terme. Donc, si l'on possède des statistiques d'émigration et d'immigration, le nombre des ouvriers émigrants peut être sans inconvénient identifié avec le nombre global des émigrants et des immigrants.

3°-Valeur

Le troisième indice avait trait à la va-

de la production. leur de la production totale nette, obtenue en calculant les revenus des ressortissants du pays considéré, déduction faite des revenus touchés par ces derniers, mais provenant d'une source extérieure, mais addition faite des revenus étrangers tirant leur origine du pays considéré. Par exemple, en France, on n'eût recherché le total du revenu des Français réalisés en France, à l'exclusion bien entendu de ce qui dans le revenu des Français, provient d'activités exercées à l'étranger, de placements effectués au dehors, ou de participation dans des usines exploitées hors de la France, mais en comprenant par contre dans ce revenu total les revenus réalisés par des étrangers ayant des exploitations en France, exerçant leur activité dans ce pays, ayant placé des capitaux dans des entreprises françaises, revenus qui tout en étant touchés en France prennent quelquefois le chemin de l'étranger, en raison de l'origine, de la nationalité de leurs bénéficiaires.

4°-Valeur du commerce extérieur. Le quatrième indice était formé par la valeur des exportations et des importations, c'est à-dire du commerce spécial du pays, à l'exclusion du commerce de transit. Le commerce en effet est considéré ici non pas uniquement comme l'indice de la capacité commerciale du pays, mais comme l'indice de la capacité industrielle du pays, et par conséquent le transit doit en être exclu.

Les quatre indices relatifs. Si ces quatre indices étaient de nature surtout économiques, les quatre indices relatifs étaient de nature plus sociale et humanitaires. Ils visaient à déterminer le niveau, l'étiage de la législation sociale déjà atteint ou nécessaire dans chacun des Etats; et pour obtenir ce résultat faisaient appel aux éléments d'appréciation suivants:

1°-Proportion des ouvriers pondérée par le degré de protection législative. Premier indice: le rapport du nombre des ouvriers de l'Etat au chiffre de la population adulte. Mais ce qui faisait l'originalité du système proposé par Mr. Gini, et le différenciait des autres indices de même nature, utilisés dans la plupart des traités d'économie politique, c'est que chaque ouvrier était considéré avec un coefficient proportionnel au degré de perfectionnement de la législation et de la réglementation de la protection des travailleurs. Par exemple on aurait pris les grandes rubriques de la protection légale des travailleurs: âge d'admission des enfants, la durée du travail, repos intercalaires, repos périodiques, assurances sociales, degré de protection de certaines catégories particulières de travailleurs, comme les femmes ou les enfants. On aurait affecté chacune de

ces mesures d'un coefficient tenant compte de son importance dans l'ensemble de la législation sociale; on aurait donné à chaque mesure, par conséquent, une valeur égale à l'unité ou à une fraction de l'unité, ou à un multiple de l'unité. On aurait totalisé les notes ainsi obtenues, on aurait multiplié ce coefficient total par le nombre de travailleurs, ou les catégories de travailleurs spécialement visées; on aurait obtenu ainsi un "indice pondéré", au lieu d'avoir un indice brut, ne tenant pas compte des catégories auxquelles s'applique la législation. Cet indice pondéré des travailleurs aurait été déterminé en fonction du degré de perfectionnement atteint par la réglementation du travail. On pouvait de la sorte passer d'une notion quasi-subjective ou impondérable, à une notion pondérable de l'ensemble de la législation puisqu'elle aurait abouti à une notation chiffrée grâce à une double opération: détermination de l'importance de chacune des mesures dans l'ensemble de la législation, et détermination du nombre des ouvriers bénéficiant de cette législation.

Il était légitime en effet, disait M. Gini, que les puissances ayant atteint le plus haut degré de perfectionnement législatif en matière sociale fussent en quelque sorte les initiatrices et les guides des nations, qui n'ayant point atteint un niveau aussi élevé, trouveraient dans les premières un modèle, une raison d'intérêt s'y ajoutant. Il était de l'intérêt des premières nations d'élever le plus rapidement possible les autres à leur niveau social puisque le but de la partie XIII était précisément d'égaliser les conditions de protection, pour écarter l'argument tiré de l'inégalité de la concurrence internationale, fondée sur l'inégalité dans le degré de protection sociale.

2°-Proportion des émigrations à la population.

Deuxième indice (d'ordre social ou humanitaire)-Le pourcentage du nombre des émigrants au total de la population, de façon à déterminer la fraction de la population affectée positivement ou négativement, c'est-à-dire par voie d'attraction ou par voie de répulsion, par le degré de réglementation respective dans chacun des pays.

Aussi bien, il est possible que l'émigrant abandonnant son pays pour aller chercher fortune ailleurs, soit attiré non seulement par le niveau de vie, par le montant des salaires qu'il touchera dans le pays de destination, mais aussi par le standard of living, par les conditions de législation et de protection qu'il y trouvera. Le salaire

est évidemment un élément important de rémunération du travailleur; mais les conditions dans lesquelles ce travail est effectué: durée du travail, conditions d'hygiène, de sécurité, de confort, ne sont pas négligeables.

3°-Productivité

Troisième indice - Le rapport du chiffre de la production totale nette du pays à celui de la population adulte. Pour comparer la productivité d'un pays à un autre pays, il ne suffit pas de donner le chiffre absolu. Quelle valeur aurait par exemple le fait que la productivité totale de la Russie est égale à celle de la France? Cela voudrait-il dire que l'industrialisation Russe est égale à l'industrialisation Française? A coup sûr, non. Il faut tenir compte du rapport existant entre ce chiffre global de productivité et le nombre de ceux qui y participent, de façon à avoir le rendement par individu, qui permettra de ramener à une mesure commune (à savoir l'individu) la productivité globale.

4°-Proportion

Quatrième indice-Rapport du chiffre du commerce à la valeur de la production totale nette. Ceci constituerait une mesure de l'indépendance plus ou moins grande, ou de la dépendance plus ou moins complète du pays vis-à-vis de l'étranger. Ce serait aussi une mesure de la capacité d'expansion du pays au dehors, de sa capacité de lutte, de conquête, de résistance à la concurrence étrangère. Ce serait un indice du degré de spécialisation industrielle ou économique générale, ou au contraire de sa spécialisation mesurée, limitée à un seul produit. Par exemple l'Angleterre est plus commerçante que la France avec l'étranger, en ce sens que dans l'ensemble de l'activité Anglaise, le commerce extérieur joue un rôle plus grand que dans l'activité Française.

Ce système qui témoignait évidemment de la très grande ingéniosité et de la science statistique de son auteur, le professeur Gini, un des plus brillants, un des plus intelligents staticiens de l'époque actuelle, placé à la tête de l'institut statistique de Rome, conseiller statistique du gouvernement italien, était coordonné, logique et fort séduisant. Il souleva néanmoins des objections qui le firent écarter.

Reproches

On lui reprochait d'abord de reposer sur une définition trop subjective de l'importance industrielle et sur un criterium quelque peu arbitraire et forcé puisqu'il était assis sur une

conception essentiellement sociale, à savoir: l'intérêt plus ou moins grand que représentait pour les différents pays envisagés la réglementation des rapports entre le capital et le travail.

En outre, tout en reconnaissant qu'il n'était point sans intérêt de rechercher, sous les termes du traité de Versailles, le fond sur lequel on reposait les dispositions, la Commission constatait que le système soulevait de nombreuses objections pratiques.

Objections pratiques.

D'abord, à supposer même que les critères présentés par M. Gini eussent été suffisamment importants pour qu'on essayât de les rassembler, de les élaborer ou de les utiliser, il eût été fort difficile de les réunir avant l'année 1922, date du renouvellement du Conseil d'Administration. Ensuite, les indices relatifs à l'émigration étaient des plus contestables, car ils ne sont pas du tout spécifiquement caractéristiques du développement industriel. Il est certain que l'émigration d'un pays dénote la disproportion existant entre les différents éléments de la production, et généralement une surpopulation non pas absolue, mais relative par rapport aux autres facteurs de la production, matières premières, forces naturelles ou capitaux. En ce sens l'émigration peut être le critérium du degré de richesse ou de pauvreté d'un pays, de même qu'elle peut être l'indice de l'insuffisance de la population dans les pays vers lesquels se dirigent les émigrants. Mais c'est aussi un critérium d'ordre démographique ou psychologique, obéissant dans certains cas à des considérations aussi politiques qu'économiques, et par conséquent il est peut-être douteux de le faire entrer en ligne de compte. Pour tous les pays la question de l'émigration n'est pas une question aussi vitale que pour l'Italie.

La décision de la commission.

La commission décida donc d'appliquer provisoirement les indices de Londres en les perfectionnant par l'emploi de coefficients. Au lieu de donner à chacun des sept indices la même valeur, elle doubla la valeur des indices n° 1, 3 et 7 : population industrielle, forces motrices et marine marchande, et elle conclut (voir le rapport de M. Arthur Fontaine du 31 mai 1922) en ces termes: "Il y a un groupe de pays, pour lesquels la constance du classement dans les nations les plus industrielles, dans diverses hypothèses raisonnables, entraînent une sorte de certitude. Ce sont: le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon. Pour ceux-là

pas de difficulté; quel que soit le critérium auquel on s'adresse, qu'on les combine ou qu'on les sépare, on y trouve toujours réunies les conditions à remplir. Quelle que soit l'infirmité des statistiques et des critères, il est à présumer que quand, des combinaisons variées conduisent à un même résultat, il y a chance pour que l'on approche de la certitude. Pour d'autres pays au contraire ce degré de certitude est moins grand: tel le Canada, Belgique, l'Inde, la Suisse, Suède, voir même la Pologne, pour laquelle on n'avait pas alors les derniers éléments de calcul résultant des plus récentes révisions territoriales. Pour ces nouveaux venus, que de difficultés pour déterminer ceux à comprendre dans les pays industriels!

L'application
des indices.

Le rapport de la commission, aux conclusions quelque peu sceptiques et aux propositions perfectionnant à peine les indices de Londres, fut soumis à la Société des Nations. Le Conseil de celle-ci chargea le comte Ishii, du Japon, d'examiner les déclarations de l'Inde et du Japon, de proposer ses solutions. Le rapporteur constata d'abord la compétence respective de la Conférence pour dresser la liste des pays les plus industriels et du Conseil pour s'y substituer en cas de contestation. Il conclut donc, conformément aux conclusions de la Commission que pour 7 Etats il n'y avait aucun doute: Allemagne, Belgique, Canada, France, Grande-Bretagne, Italie et Japon.

Restait encore une place vacante et pour cette place vacante les données étaient beaucoup moins précises. Il était difficile de se prononcer entre les compétiteurs: l'Inde et la Suède arrivaient avec des titres à peu près semblables. Les experts avaient envisagé deux méthodes, combinant les indices retenus. Or, si l'application d'une de ces méthodes donnait le 8^e rang à l'Inde, l'autre donnait le 8^e rang à la Suède. Pour les départager, le vicomte Ishii combina les deux tableaux. L'Inde obtint ainsi un léger avantage sur la Suède, ce qui la fit nommer par la Société des Nations, laquelle décida dans sa séance du 30 Septembre 1922 que les huit membres de l'Organisation internationale du travail présentant l'importance industrielle la plus considérable sont actuellement, par ordre alphabétique: Allemagne, Belgique, Canada, France, Grande-Bretagne, Inde, Italie et Japon. Cette liste est depuis devenue quasi-définitive. Aucune opposition sur ce point ne s'est manifestée depuis, encore que d'aucuns aient pu juger qu'en la matière

des criteriums d'ordre purement matériel n'étaient peut-être pas suffisants pour justifier l'admission de pays comme l'Inde, par exemple, au détriment de la Suisse dont les antécédents en matière de législation internationale du travail sont les plus louables, qui a joué, le rôle d'initiatrice, et pris à diverses reprises l'initiative de convoquer les nations à des réunions ayant pour but précisément l'organisation d'une institution et l'établissement d'une législation internationale du travail. Sans doute en a-t-elle été récompensé, dans une certaine mesure, par le choix de Genève comme siège de la Société des Nations et du bureau international du travail, mais il eût peut-être été légitime de le reconnaître davantage en l'appelant à prendre part aux travaux directs du Conseil d'Administration. Néanmoins il faut reconnaître qu'en l'état du traité de Versailles, il était difficile de décider autrement, et la raison inscrite dans le traité, à savoir: d'éliminer le grief fondé sur la concurrence des pays les plus industrialisés et les moins interventionnistes, justifiait l'emploi de ce criterium purement matériel. Au cours des discussions du traité de Versailles, et à l'heure actuelle même, une des grandes causes qui retardent l'adoption de certaines dispositions législatives est la concurrence que font aux pays européens le standard of living très élevé les pays asiatiques d'un niveau d'existence plus bas. Il est donc préférable de les faire participer aux travaux du Conseil pour tâcher d'obtenir par persuasion ou tout autre moyen une élévation de leur législation sociale au niveau de la législation sociale occidentale.

Réclamations de certains Etats.

Dès le début du fonctionnement de l'organisation internationale du travail, à Washington, l'étroitesse de ses cadres s'était révélée et elle avait suscité deux réclamations, l'une émanant des Etats qui s'estimaient indûment privés d'une représentation à laquelle ils prétendaient avoir droit dans l'organisme moteur et régulateur de l'organisation internationale du travail qu'est le Conseil d'Administration; d'autres émanant des Etats extra-européens qui s'élevaient contre l'ostracisme dont ils prétendaient être les victimes de la part des Européens, lesquels s'étaient, à leur dire, taillé la part du lion dans la représentation au Conseil d'Administration.

Depuis la mise en oeuvre du bureau international du Travail on s'est efforcé de résoudre cette double difficulté, et si l'on est parvenu

assez aisément à triompher de la première, il faut reconnaître que jusqu'à présent la seconde est demeurée sans solution.

Les rectifications administratives.

D'abord, la Conférence a organisé une meilleure répartition des sièges en procédant à une distribution à l'amiable des sièges à l'aide d'une entente antérieure aux élections, de façon à permettre au plus grand nombre possible d'Etats d'être représentés soit par des délégués titulaires gouvernementaux, patronaux et ouvriers, soit par des délégués suppléants. Il aurait parfaitement pu se faire en effet que si les délégués patronaux, ouvriers et gouvernementaux avaient appartenu tous aux mêmes nations, le nombre des nations représentées au Conseil d'administration du Bureau International du travail eût été réduit à douze. Nul n'aurait pu empêcher que les six délégués et les six délégués patronaux eussent appartenu aux douze nations déjà représentées par les délégués gouvernementaux? Néanmoins, comme on estimait que cette représentation eût été insuffisamment variée et expressive des desiderata et de l'importance de chacune des catégories de nations représentées, on adopta un système plus souple.

Le règlement du Conseil d'administration, dans son art. 3, paragraphe I, stipule en effet : "Chacun des gouvernements représentés au Conseil d'Administration peut nommer à son délégué titulaire un membre adjoint d'une autre nationalité. Ce membre adjoint sera désigné par le gouvernement du titulaire, ou par ce dernier lui-même dûment autorisé." Quant aux ouvriers et aux patrons, en vertu de l'art. 3, paragraphe 2 : "Chacun de leurs groupements peut nommer six délégués adjoints et il n'est pas du tout obligé de choisir ses délégués adjoints dans la même nationalité que les délégués titulaires." Grâce à l'emploi de ces facultés, le Conseil d'administration comprend aujourd'hui les délégués titulaires ou adjoints non pas de douze nations, mais de vingt-deux nations. Il est d'ailleurs loisible, par un roulement périodique, d'assurer la représentation alternée des différents pays intéressés, si bien qu'à supposer que l'on fasse porter l'examen sur une période suffisamment longue, toutes les nations auraient été représentées à tour de rôle, en qualité de titulaires ou d'adjoints, au conseil d'Administration.

La question

Mais la question de la représentation

de la représentation des pays extra-européens.

des pays extra-européens, est beaucoup plus délicate. Un mécontentement sérieux s'est manifesté dès l'origine au sujet du petit nombre de sièges attribués aux pays extra-européens. A Washington notamment, les groupements gouvernementaux, patronaux et ouvriers ayant voté séparément, conformément aux dispositions du traité, il apparut que dans l'ensemble, sur 24 membres du conseil d'administration, 20 membres étaient des membres européens et 4 seulement appartenaient à des nations situées en dehors de l'Europe. C'était là un fait extrêmement regrettable; une atteinte singulière au principe de l'universalité. Les délégués extra-européens ne dissimulèrent pas leur mécontentement. Ils ne cachèrent point la difficulté qu'ils auraient à accorder leur confiance à un Conseil composé de la sorte, et la conférence internationale du travail le comprit elle-même si bien que, lors de sa dernière séance, elle vota par 44 voix contre 39 une résolution dans laquelle elle exprimait sa désapprobation au sujet de la composition du conseil. Cependant, comme la durée du mandat des membres du conseil d'administration était de trois ans, c'était à la session de 1922 que devait avoir lieu la prochaine élection. Il était impossible jusque là d'apporter quelque modification. Néanmoins, dès qu'on le put on s'ingénia à les introduire.

Dès l'année 1921 en effet, la conférence se préoccupa d'éviter le retour des incidents qui s'étaient produits à Washington. Elle reconnut à l'examen qu'il serait impossible de donner satisfaction aux réclamations concurrentes des pays européens et des pays extra-européens, autrement qu'en réformant la constitution du conseil et en procédant à un élargissement analogue à celui réalisé en septembre 1926 pour le conseil de la société des Nations.

Projet d'élargissement du conseil d'administration du BIT.

L'amendement de l'art. 393

Aussi bien en effet si la Société des Nations, à son origine, a été composée essentiellement de ses initiateurs, de ses créateurs, peu à peu elle a été appelée à jouer un rôle tel qu'il était tout naturel que les nations éliminées des organes directeurs manifestassent leur désir d'y être davantage représentées. La société des Nations l'a compris. En 1926 elle a prononcé l'élargissement du conseil. Il était bon que le conseil d'administration du Bureau international du travail la suivit. Malheureusement ce désir est resté jusqu'à présent platonique.

A la session de la Conférence internatio-

nale du Travail de 1922, il fut décidé que, pour répondre aux vœux exprimés par les nations extra-européennes, on porterait de 24 membres à 32 le nombre des représentants au Conseil, dont 16 représentants gouvernementaux, sur lesquels 8 devaient être désignés comme auparavant par les principales puissances industrielles, 8 représentants patronaux et 8 représentants ouvriers; 6 représentants gouvernementaux sur 16, 2 représentants patronaux et 2 représentants ouvriers, devaient nécessairement appartenir aux pays extra-européens. En d'autres termes, le total des membres eût été porté de 24 à 36, et sur les 36 délégués, 10 eussent été nommés parmi les pays extra-européens. La disproportion qui s'était révélée lors de la Conférence de Washington eut été singulièrement diminuée. A Washington il n'y avait qu'un membre extra-européen sur 8, ici 10 sur 36, c'est-à-dire un peu plus d'un membre sur quatre auraient appartené à des pays en dehors de l'Europe.

Conditions
pour que
la réforme
soit opérée

Mais cette réforme ne pouvait pas être opérée sans une révision du Traité sur ce point. Elle ne pouvait être opérée que selon la procédure stipulée pour les amendements aux articles du Traité de paix, c'est-à-dire sous la forme d'un amendement à l'article 393. Or, aux termes mêmes de l'art. 422 du Traité de Versailles, tout amendement à la partie XIII doit être voté par les $\frac{2}{3}$ des voix de la Conférence, et il doit, pour être exécutoire, être ratifié par les Etats dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les $\frac{3}{4}$ des membres. Deux conditions doivent donc être remplies: 1°-réunir l'unanimité des Etats ayant des représentants au Conseil, et 2°-réunir les $\frac{3}{4}$ des membres de la Conférence tout entière.

Aucune de ces deux conditions n'a été réalisée jusqu'à présent, 40 ratifications sur 42 ont été obtenues, donc, de ce fait la seconde condition est remplie, mais il manque encore la ratification de certains Etats représentés au Conseil de la Société des Nations. A un certain moment, le nombre de ces Etats n'était plus que de deux. Par suite, cependant, de changements survenus dans la composition du Conseil il s'élève aujourd'hui à quatre. Il aurait fallu qu'on saisisse au vol l'occasion d'un unanimité, mais les renouvellements, les modifications dans la composition du Conseil, par suite de la substitution de membres non permanents à d'autres membres, remettent la question en suspens. D'un autre côté, l'Italie a fait opposition jusqu'à présent à la ratification de cette proposition. Ce qu'il y

a de plus curieux c'est de constater que, parmi les opposants ou les indifférents, figurent, outre l'Italie, le Vénézuéla, le Pérou et le Guatemala, dont le silence est d'autant plus surprenant, que leur intérêt à la réforme est évident, puisqu'il appartiennent au groupe de pays au profit desquels la réforme est envisagée. Peut-être est-ce une raison d'espérer qu'ils s'y rallieront bientôt.

Toutefois, le ton du Directeur du Bureau international du Travail, dans le rapport sur la session de 1930, est assez sceptique et amer à cet égard, et pour qui connaît son optimisme foncier, ce n'est évidemment pas une garantie de la prompte solution de la question. "Le Bureau, dit-il, a poursuivi ses négociations avec ces quatre Etats, en vue d'aboutir à l'entrée en vigueur de l'amendement que l'on attend pour la désignation des membres du Conseil, lors de l'élection de 1931, mais ces négociations n'ont donné aucun résultat positif avec les pays américains, et quant à l'Italie, à laquelle un pressant appel avait été adressé en 1930, en escomptant l'heureux effet que la ratification du seul Etat permanent du Conseil aurait eu pour les hésitants, elle a fait connaître les raisons qui avaient retardé son adhésion, et en conséquence elle ne pouvait envisager pour le moment la possibilité de la ratification. Ainsi les perspectives de l'entrée en vigueur de l'art. 393 amendé sont à peu près nulles. La preuve en est, c'est que le dernier renouvellement triennal s'est fait sur la base du Traité. Sans doute, est-ce une sorte de répit donné aux membres du Conseil qui n'ont point encore ratifié, mais quand on songe que la question est à l'ordre du jour depuis 1922, quand on songe que la quasi-unanimité s'est faite sur cette réforme, quand on songe qu'il n'y a aucune bonne raison de s'y opposer, l'on constate que l'indifférence des uns ou l'hostilité des autres l'a retardée jusqu'alors, on ne peut être beaucoup plus optimiste que le Directeur du Bureau international du Travail.

Attributions
du Conseil
d'administra-
tion du BIT

Les attributions du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, dont on vient de rechercher la composition et le mode de désignation des membres sont de trois ordres: direction générale de l'activité du Bureau international du Travail, préparation de l'ordre du jour des sessions de la Conférence internationale du Travail, et enfin attributions d'ordre juridictionnel en ce qui concerne les conflits susceptibles de s'élever entre les membres de l'organisation internationale du travail.

Ces attributions déterminées par les articles 394,404,408,409,410,411,412 et 420 du Traité de Versailles sont en effet les suivantes:

1)-Le Conseil d'administration qui désigne le Directeur du Bureau international du Travail. Et pour qui connaît les fonctions du Directeur du Bureau international du travail, son rôle éminent, cette attribution est extrêmement importante puisque de cette désignation dépendra peut-on dire toute la vitalité, le rythme d'activité, de l'institution elle-même.

2)-C'est au Conseil d'administration qu'incombe le soin d'établir l'ordre du jour des sessions de la Conférence, après avoir examiné toutes les propositions faites par le gouvernement de l'un des membres, ou par les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs des divers pays (art. 400). Le fonctionnement de la Conférence, les désignations, le choix des questions à mettre à l'ordre du jour est chose délicate. Il soulève bien des problèmes car souvent derrière le choix des questions à mettre à l'ordre du jour se cache toute la politique générale suivie par les différents courants de la Conférence internationale. Derrière la simple énonciation d'une question à l'ordre du jour peut se cacher soit la résistance à une mesure proposée, soit au contraire une critique indirecte contre une législation en vigueur. On comprend le rôle du Conseil d'administration en la matière, rôle de conciliation, rôle de sélection, rôle de triage.

3)-Le Conseil d'administration est chargé de rédiger les formulaires des rapports à fournir par chacun des membres en vertu des dispositions de l'art 408 sur les mesures prises par eux pour mettre à exécution les conventions qu'ils ont ratifiées. La Conférence internationale du Travail peut prendre certaines dispositions, adopter certaines décisions présenter des recommandations ou des projets de conventions offertes à la ratification des Etats, et les Etats doivent chaque année fournir au Conseil d'administration des documents, des rapports, sur la suite donnée à ces propositions, à ces mesures. Or, il ne suffit pas que ces rapports soient présentés sous une forme quelconque; il est tout naturel qu'ils soient présentés sous une forme et dans un cadre unique, pour en permettre l'utilisation commode par les services, le rapprochement et la présentation à l'usage de ceux que les questions intéressent. Ces formulaires et ces cadres seront rédigés par les soins du Conseil d'administration.

4)-Enfin le Conseil a pour mission: 1)-de re...

cevoir les réclamations ou les plaintes portées contre un des membres de l'Organisation internationale du Travail, soit par une organisation ouvrière ou patronale de cet Etat, soit par un ou plusieurs membres, pour exécution incomplète, ou inexécution d'une convention internationale du travail, à laquelle le dit Etat a adhéré (art. 409). Le Bureau international du Travail dispose en effet de certains moyens de contrainte pour s'assurer qu'un Etat a décidé de mettre à exécution une mesure qui n'a pas été réalisée par la suite. De même que dans la législation interne des Etats il appartient soit à un syndicat, soit à un simple individu de porter plainte contre l'inexécution des lois sociales, ici les membres de l'organisation étant des Etats ou des organismes corporatifs, ils possèdent un droit analogue, et il appartiendra aussi au Conseil d'administration du Bureau International du travail de jouer le rôle de parquet pour l'instruction de ces plaintes et la procédure qu'elles impliquent. -2)-En second lieu rendre publique la réclamation, si aucune déclaration n'est faite par l'Etat incriminé, et la réponse faite par ce dernier, si cette déclaration apparaît au Conseil comme insuffisante (art. 410). Même observation à ce sujet. En législation interne du travail les sanctions sont la plupart du temps des sanctions morales. Elles se donnent à la mauvaise volonté de certains des membres, qui après s'être adressés à un organisme n'en suivent point les décisions, ou manquent de s'y adresser.

C'est le cas de la loi de 1892 en France, sur les tentatives de conciliation. La simple sanction, c'est l'affichage des noms des réfractaires, ou l'affichage des noms de ceux qui après avoir accepté une juridiction prétendent échapper à l'application de sa sentence. L'organisation internationale du travail emploie une mesure analogue: publicité donnée du nom de la nation réfractaire à une rectification de publication de la réponse de cette nation, si elle était jugée insuffisante. -3)-De provoquer, s'il le juge utile, la formation d'une commission d'enquête, qui aura pour mission d'étudier la question soulevée et de déposer un rapport à ce sujet (art. 411). Cette commission étant constituée dans des conditions déterminées par l'art. 412. -4)-Vérifier les titres des commissaires enquêteurs, et refuser la nomination de ceux dont les titres ne satisferaient point aux prescriptions de l'article précité. -5)-Recevoir enfin les informations du

Gouvernement en faute concernant les mesures prises par lui pour se conformer aux recommandations de la Commission d'enquête, ou aux décisions de la Cour permanente de Justice internationale, où cette juridiction se trouvait suivie, en vertu de l'article 416 et 418 du Traité de Paix.

Le Président
du Conseil
d'adminis-
tration du
B.I.T

Le Conseil pour fonctionner, élit son président. Depuis le début jusqu'à l'année dernière, date de sa mort, c'est un Français, M. Arthur Fontaine qui a occupé ces hautes fonctions. M. Mahain vient de lui succéder Ancien ministre belge, un des pionniers et des plus grands défenseurs de la législation internationale du travail, qui n'a cessé d'enseigner avec ardeur et compétence à l'Université libre de Bruxelles, il était légitime qu'il reçut aussi la consécration de son talent et de sa foi.

Le conseil se réunit aux époques qu'il fixe lui-même; mais d'une façon régulière ses sessions ont lieu tous les trois mois. Elles n'ont d'ailleurs pas nécessairement pour siège la ville de Genève, et la tenue d'une session du Conseil en dehors du siège normal de la Société des Nations et du Bureau international du Travail, est une manière de rendre hommage au pays visité. Par exemple, en 1927 (octobre) le Conseil a tenu sa session à Berlin, lors de l'entrée de l'Allemagne dans la Société des Nations. Ce fut l'occasion d'une véritable solennité; c'était la première fois qu'un grand corps de la Société des Nations siégeait en Allemagne. La réception du Ministre du Travail du Reich fut chaleureuse. Il était d'ailleurs juste de reconnaître ainsi le rôle immense que l'Allemagne avait joué dans l'évolution et dans les progrès de la législation du travail.

Une autre session extérieure eut lieu à Varsovie en octobre 1928, et en 1930 le Conseil tint à siéger à Paris, pour célébrer le dixième anniversaire de la première session qui s'y était tenue en 1920. C'est en effet en 1920 qu'eut lieu, à l'Hôtel Astoria, la première session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. En 1930 ce fut également à Paris que se tint cette session qui devait consacrer ses travaux à l'étude du problème de l'immigration.

3-

Le Bureau international du travail.

Le troisième rouage de l'Organisation internationale du travail, le rouage permanent, moteur, animateur, documentateur et exécutant de l'Organisation internationale du Travail est le Bureau International du Travail (B.I.T.). Il a été établi

d'abord à Paris, où il s'est installé à l'Hôtel Astoria en janvier 1920, avec une vingtaine de fonctionnaires. Transféré ensuite à Londres, il s'est établi définitivement à Genève en 1920, et après y avoir occupé un immeuble situé sur la route de Coppet à Fregny, il a émigré aujourd'hui dans un bâtiment qui est sa propriété propre, situé au bord du lac, et qui est remarquable à la fois par sa simplicité, son harmonie, son confort et son luxe de bon aloi.

Sans doute est-il difficile dans l'organisation et le fonctionnement du B.I.T. de déterminer ce qui est le résultat de la conception qui lui a donné naissance, du cadre qui lui a été assigné, des attributions qui lui ont été données, des événements et de la vie dans son perpétuel devenir. Il est difficile de faire la part respective des textes et des circonstances, ou de la personnalité de celui qui, depuis l'origine, en a été le directeur, l'inspirateur, l'animateur, c'est-à-dire M. Albert Thomas. Mais tel que le Bureau international du Travail existe à l'heure actuelle, il se présente avec la physionomie et les traits suivants concernant: 1)-le directeur; 2)-le personnel et les organes d'exécution; 3)-les relations.

I- Le Directeur

Le directeur, placé à la tête du Bureau international du Travail en vertu de l'art. 394 du Traité est désigné par le Conseil d'administration, de qui il reçoit des instructions et vis-à-vis duquel il est responsable de la bonne marche du Bureau, ainsi que de l'exécution de toutes les autres tâches qui auront pu lui être attribuées. Le directeur, ou son suppléant, assiste à toutes les séances du Conseil d'administration. Le directeur adjoint à l'heure actuelle est un Anglais, Mr. BUTTNER ancien directeur du Ministère du Travail de Londres.

En combinant les différentes règles résultant, soit du texte organique du Traité lui-même, soit du règlement pris par le Conseil d'administration pour son exécution, les prérogatives et les attributions du Directeur du B.I.T. peuvent être ainsi distinguées.

Attributions du directeur du B.I.T.

Du point de vue diplomatique et international, comme représentant du B.I.T. le Directeur jouit, à l'instar des membres de la Société des Nations et de leurs agents, des privilèges et des immunités diplomatiques, en vertu de l'art. 7 du Traité de Versailles. Le Directeur du Bureau sert d'intermédiaire entre le Bureau lui-même et les

ministères des Etats membres ayant les questions ouvrières dans leurs attributions. Le Directeur peut communiquer directement avec ces ministères par l'intermédiaire du représentant de leur gouvernement au Conseil d'administration, ou, à défaut, de tel autre fonctionnaire dûment qualifié, ou désigné à cet effet par le gouvernement intéressé (art. 397 du traité).

En vertu de l'article 402 du Traité de Paix, chacun des gouvernements des Etats membres a le droit de contester l'inscription à l'ordre du jour de la session de l'un ou de plusieurs des sujets prévus. Il ne faut pas que la majorité fasse la loi à la minorité, ou tout au moins la majorité ne doit se prononcer que si aucune objection, aucune opposition n'émane des membres. Ceux-ci par conséquent peuvent dans certaines circonstances avoir un intérêt soit international, soit national, à éviter l'examen d'une question quelconque, mise à l'ordre du jour. En pareil cas, l'Etat intéressé peut y former une opposition motivée. Le Directeur peut alors communiquer aux Etats membres de l'organisation le mémoire qui lui est adressé à ce sujet par l'Etat contestant.

Enfin, c'est au Directeur qu'il appartient d'analyser et de résumer les rapports que l'art. 408 fait une obligation aux Etats membres de présenter au B.I.T. chaque année sur les mesures prises pendant les douze mois qui viennent de s'écouler, pour mettre à exécution les résolutions et propositions votées au cours des sessions antérieures de la Conférence internationale du travail. Si en effet aucune obligation ne s'impose aux Etats d'appliquer les susdites mesures, ils n'en ont pas moins l'obligation de saisir les autorités compétentes de ces mesures, et de rendre compte à la conférence internationale du travail de la suite qu'ils ont donnée à ces propositions.

Du point de vue organique, c'est-à-dire du fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale, dont le Directeur du B.I.T. est le secrétaire général (en vertu de l'article 401 du Traité) il a vis-à-vis de ces organismes les obligations et les missions suivantes: Il doit assister à toutes les sessions du Conseil d'administration, en vertu de l'art. 384. En tant qu'il est astreint à cette obligation il est tenu de pré-

parer un communiqué sommaire, approuvé par les membres du Bureau du Conseil immédiatement après chaque séance et envoyé à la presse (art. 8 paragraphe 5 du règlement du Conseil d'Administration). Lui et les membres du B.I.T. constituant le secrétariat de l'Assemblée doivent assister aux séances de la Conférence (art. 6 paragraphe 2 du règlement). En qualité de secrétaire général de cette conférence, il doit rédiger le procès-verbal de chaque séance, soumis à l'approbation du conseil d'administration au commencement de chaque session, et une fois celui-ci approuvé régulièrement, il doit le communiquer comme document officiel aux administrations des Etats membres de l'organisation internationale du travail et aux services institués pour les relations avec la Société des Nations et le bureau international du travail. Ces procès-verbaux ne sont d'ailleurs pas des documents sans valeur, mais de tout premier ordre et le compte-rendu sténographique in extenso des séances de la conférence est une mine de renseignements de premier ordre. Sa lecture retrace fidèlement la physionomie du fonctionnement de la Conférence internationale, avec toute la vie que lui donnent les interventions directes des intéressés.

Toujours dans le même ordre d'idées, le Directeur doit fournir au président de la Conférence un rapport hebdomadaire l'informant de toutes les circonstances principales de l'activité du B.I.T. Il doit saisir d'urgence le président de tout fait pouvant nécessiter son intervention afin de prendre les mesures éventuelles utiles. La Conférence est en effet un organe intermittent, à réunions annuelles. D'autre part, le président de la Conférence et du Conseil d'administration n'est lui-même pas constamment à Genève. Il doit être cependant tenu au courant de toute la vie du Bureau international du travail, afin de ne pas être pris au dépourvu lors des conférences, et d'être à même de fournir à tous ceux qui lui demandent des explications, les éclaircissements nécessaires. C'est par le contact permanent et régulier entre le Directeur et le Président que cette information continue peut être assurée.

Rôle du
Directeur
en ce qui
concerne les
sessions.

Il incombe aussi au Directeur de faire parvenir l'ordre du jour de chaque session de la Conférence quatre mois au moins avant l'ouverture de la dite session, à chacun des Etats membres et par l'intermédiaire de ceux-ci aux délégués patronaux et ouvriers. Si l'on veut en effet que le droit d'opposition et d'objection des Etats ne reste

pas lettre morte, et puisse véritablement s'exercer en connaissance de cause, il est indispensable que l'ordre du jour de la Conférence soit transmis suffisamment à l'avance aux Etats intéressés. Quatre mois, ne sont pas de trop pour permettre aux administrations de formuler leurs objections et de préparer pour elles-mêmes leur documentation et donner à leurs représentants les instructions nécessaires. Ceci est d'autant plus utile que, comme c'est par l'intermédiaire des gouvernements et des représentants accrédités auprès d'eux pour les relations avec la S.D.N. et le B.I.T. que les communications seront faites aux patrons et aux ouvriers. Il y a donc lieu de tenir compte de la lenteur inévitable des transmissions.

Au cours même de la Conférence le Directeur prépare un communiqué sommaire destiné à la presse. Le B.I.T. est en effet comme la Société des Nations, en relations constantes avec la presse, dont il reconnaît la collaboration nécessaire. Il existe dans ses assemblées un service de presse, fort bien organisé, et il est prévu par le règlement que c'est au Directeur qu'il appartient de se tenir en relations avec les représentants de la presse.

Le Directeur assure la traduction et la distribution des documents. La traduction joue dans tous les organes de la Société des Nations un rôle considérable. Lorsque nous étudierons en particulier le fonctionnement d'une séance, et que nous assisterons par la pensée à leur déroulement, nous verrons que la technique de la traduction s'est singulièrement perfectionnée depuis les premières séances. On se contentait alors d'une traduction plus ou moins in extenso suivant les déclarations, qui allongeaient et alourdissaient le débat. A l'époque actuelle la traduction se fait en même temps que le discours est prononcé, à l'aide d'un système téléphonique qui met en relations les traducteurs avec les auditeurs ne comprenant pas la langue dans laquelle le discours est fait.

Le directeur est chargé de recevoir les textes des résolutions et des amendements se rapportant aux questions placées à l'ordre du jour de la conférence. Il fait distribuer ces textes au plus tard le jour suivant leur dépôt. Il signe, avec le président de la conférence, chacun des exemplaires des recommandations ou projets de conventions adoptés, qui doivent être déposés entre les mains du secrétaire général de la Société des Nations (art. 405 du Traité de Paix). Ce n'est pas en effet au

B.I.T. qu'incombe le soin de tenir le registre et les archives relatives au Bureau. C'est le secrétaire général de la S.D.N. qui a cette mission, et par conséquent c'est à lui que le Directeur devra transmettre tous les documents de caractère officiel et diplomatique.

Enfin, du point de vue administratif, c'est à dire du point de vue du fonctionnement des services du Bureau international du travail, au Directeur est confié le soin de choisir le personnel placé sous son autorité, dans les conditions qui seront déterminées par la suite. En d'autres termes, de même que les bureaux d'un ministère ne sont autre chose que les secrétaires du ministre, de même que le Ministre, responsable vis-à-vis du Parlement, doit avoir autorité pour choisir selon certaines règles pré-établies ses collaborateurs, de même le Directeur, responsable vis-à-vis du Conseil d'Administration et de la conférence internationale du travail; ne peut assumer cette responsabilité qu'à la condition d'avoir le droit de choisir son personnel de collaborateurs et le Traité de paix le lui a donné.

Il doit en outre veiller au bon emploi des fonds qui lui seront versés sur le budget général de la S.D.N. par le secrétaire général de celle-ci, pour assurer le fonctionnement des rouages de l'organisation internationale du travail (art. 399 du Traité de Paix).

Cette brève et sèche énumération ne suffit pas, à elle seule, malgré la complexité, et le nombre des tâches qu'elle confie au Directeur du B.I.T. à donner la véritable physionomie, la véritable image de son rôle actif et de son rayonnement. Tel que M. Albert Thomas, avec sa forte personnalité, sa puissance de travail, sa puissance de persuasion et de rayonnement, en a compris sa mission, le Directeur du B.I.T. est devenu une sorte d'ambassadeur international des questions sociales. Il ne s'est point contenté d'attendre à Genève la visite et la présence des différents représentants des nations. Il a été en quelque sorte au-devant d'eux. Il a parcouru les principaux pays industriels, depuis la Chine jusqu'aux Etats-Unis, en s'efforçant de stimuler leur foi interventionniste en matière sociale. Et, de même que pendant la guerre, il avait organisé et galvanisé les productions dans les usines travaillant pour la défense nationale, de même, la paix revenue, placé à la tête du bureau international du travail, il a travaillé à l'organisation de la vie sociale sur le plan international.

II - Les services et le personnel.

L'organisation technique et administrative du B.I.T. a subi un certain nombre de modifications dans le sens du développement continu. Il y a loin, par exemple de l'embryon de bureau formé d'une vingtaine de fonctionnaires qui, pour la première fois, servaient de collaborateurs à M. Albert Thomas à l'Hôtel Astoria en 1920, jusqu'aux 400 employés qui à l'heure actuelle forment le personnel permanent du bureau international du travail.

Le personnel
du B.I.T.
en octobre
1921.

Au début d'octobre 1921, le B.I.T. comportait en effet, indépendamment du Directeur et du cabinet du directeur, trois divisions: la division diplomatique (avec une section générale et une section d'application des conventions), une division scientifique (elle-même subdivisée en section des renseignements, section des publications, section de la législation du travail, section de statistique, avec bibliothèque annexée).

Enfin, existaient aussi à cette époque les services techniques au nombre de huit: émigration et chômage, hygiène industrielle, questions Russes, assurances sociales, questions agricoles, production, coopération et questions maritimes.

L'organisa-
tion actuelle
du personnel
du B.I.T.

En 1922, d'accord avec la commission d'enquête et d'organisation nommée dans ce but par la S.D.N., une refonte intérieure du B.I.T. a été décidée, et avec quelques retouches survenues depuis, la constitution du bureau est aujourd'hui la suivante:

Le cabinet.

Au sommet du Bureau international du travail, immédiatement après le Directeur, se trouve le cabinet, sorte de secrétariat privé du Directeur, dont le rôle consiste à servir d'intermédiaire entre le directeur et ses services. C'est le cabinet qui prépare les affaires à soumettre au Directeur, transmet aux services les décisions, les ordres, les instructions du Directeur, et qui veille à leur exécution. Assez généralement, le Directeur s'est réservé les questions d'ordre et de politique générale, et il a laissé au directeur adjoint la direction et la discipline générale du personnel. Le service de presse, qui joue un rôle important est adjoint au cabinet du directeur, étant donné la nature politique des relations avec la presse il est normal que ce ne soit pas un organisme administratif, mais aux collaborateurs immédiats, aux hommes de confiance du directeur, que soit confié le soin des relations avec les journaux.

Les quatre

Les services proprement dits se partagent

directions
des servi-
ces.

aujourd'hui en quatre directions: la division administrative, la division diplomatique, la division des recherches, la division des relations.

La première, la division administrative, a un rôle intérieur; les trois autres correspondent aux grandes fonctions du B.I.T.: fonctions politiques ou législatives, fonction scientifique et fonction sociale.

La division
administrati-
ve.

La division administrative centralise, dirige, coordonne et contrôle le fonctionnement de tous les services centraux du B.I.T. Par exemple, c'est d'elle que relèvent les archives, les services de dactylographie, le contrôle financier, la comptabilité, le personnel, le matériel, l'économat, etc... C'est d'ailleurs à la section administrative qu'il appartient de procéder à l'examen et à la mise au point, à la traduction, à l'édition, à la préparation pour l'impression et à l'organisation de la vente et de la distribution de l'ensemble des publications du bureau, manifestations les plus importantes en même temps que les plus intéressantes, de l'activité du bureau.

La division
diplomatique.

La division diplomatique a une double mission. Elle joue le rôle de secrétaire de la conférence et des commissions; c'est à elle ensuite qu'il appartient d'assurer la correspondance avec les gouvernements. Chaque fois, en d'autres termes, que la B.I.T. s'extériorise, et qu'il entre en rapport, soit sur place à Genève, avec des représentants des gouvernements sous la forme des délégués à la Conférence, ou sous la forme de correspondance directe, avec les gouvernements eux-mêmes, il y a intervention de la division diplomatique.

En sa première qualité, c'est-à-dire en qualité de secrétaire de la conférence, la division diplomatique comprend le secrétariat du conseil d'administration et des commissions: commission paritaire, commission maritime, commission consultative agricole, commission consultative d'hygiène, commission industrielle, etc...

Un groupe est chargé des rapports sur l'application des conventions et de la publication des compte-rendus de la Conférence internationale du travail et du bulletin officiel. (les groupes sont des subdivisions de la division elle-même, correspondant aux bureaux ou sections de nos administrations centrales.

Il existe un groupe chargé de la ratification, un groupe chargé de la préparation des conférences (convocations, questionnaires, rapports, textes

préliminaires). En effet les opérations de la Conférence internationale du travail se déroulent en deux temps: la préparation est faite à une conférence, et la seconde délibération, l'étude définitive se fait au cours d'une autre conférence, permettant ainsi une étude plus longue et approfondie, mais provoquant aussi quelques lenteurs dans l'examen des affaires.

A un autre groupe incombe la correspondance au sujet de la suite donnée aux décisions de la conférence. Enfin, des services spécialisés: travail maritime, travail indigène, travail aux colonies service juridique et service d'émigration y sont annexés. On voit combien est complexe la tâche de la division diplomatique. C'est en somme la section active, celle à laquelle appartiennent la préparation et l'exécution du travail effectif de la Conférence et du bureau.

La division
des recher-
ches.

A la division des recherches revient la mission de recueillir, d'élaborer, de publier les renseignements d'ordre scientifique et législatif, et de diffuser les études effectuées. Pour les hommes de science et d'études, cette division est de beaucoup la plus importante, de beaucoup la plus intéressante. Elle comprend quatre sections, correspondant chacune aux principaux problèmes qui intéressent à l'heure actuelle le sociologue et le publiciste s'intéressant aux questions sociales.

1)-La section des statistiques du travail statistique des prix, statistique du coût de la vie, statistique des salaires, méthodes de coordination et d'uniformisation des statistiques relatives au travail. Depuis, en effet que le B.I.T. s'est attaché à ces études, qu'il a adjoint à ses propres services la commission de techniciens et de statisticiens du travail, depuis qu'il a réuni à Genève, en des sessions périodiques, tous ceux qui par leur fonction, ou par leur préparation scientifique, s'occupent de ces questions, il a abouti d'abord à démontrer quelles étaient à l'heure actuelle, l'anarchie, l'incohérence, régnant dans l'établissement des statistiques du travail, comme d'ailleurs dans toutes les statistiques internationales. Il a montré par exemple combien le cadre des statistiques des accidents du travail était différent, combien la notion des statistiques des grèves était différente dans leur élaboration, et il a exprimé le vœu que désormais autant que possible les pays adoptassent des cadres uniformes permettant les comparaisons, grâce à une définition unique ou aussi voi-

sine que possible des phénomènes sociaux étudiés.

2)-La section de législation du travail concerne la législation du travail et le droit ouvrier. Elle se livre à des études comparatives des législations, de l'administration et des procédures. Et pour qui travaille les questions de droit international ouvrier, et veut se livrer soit à une étude d'ensemble, soit à une étude détaillée sur un problème de droit comparé en la matière, le B.I.T. est une source quasi inépuisable de renseignements, surtout si l'on ajoute qu'à la masse d'information qu'ils possèdent ces services joignent une complaisance inépuisable à les mettre à la disposition du public. Un recueil périodique des plus intéressants est issu de ces travaux. Depuis 1925 un recueil de jurisprudence internationale du travail donnant sur chacune des grandes questions de droit ouvrier les décisions judiciaires les plus caractéristiques rendues dans les grands pays industriels: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie.

La troisième section a dans ses attributions la condition sociale du travail et des travailleurs: travail des femmes et des enfants, travailleurs intellectuels, travail de nuit, loisirs ouvriers, formation professionnelle, avec tous les problèmes si neufs et si intéressants que posent le pré-apprentissage, l'orientation professionnelle, l'apprentissage lui-même, l'éducation professionnelle, l'enseignement technique, l'organisation scientifique ou systématique du travail.

4)-La quatrième section s'occupe de l'organisation économique du travail: c'est-à-dire les études relatives au rendement ouvrier. Cette section notamment a publié des travaux de tout premier intérêt sur le rendement comparé des mineurs dans les différents pays. Etudes qui ont permis notamment d'avoir raison d'un préjugé ou d'une préconception, qui, par exemple, se contentant de rapprocher le rendement unitaire des ouvriers américains, français, belges, anglais, dans une journée, concluait, du fait que l'ouvrier français a une production à peu près égale au 1/5 de l'ouvrier américain, que l'ouvrier français était 5 fois moins travailleur que l'ouvrier américain. Conclusion singulièrement hâtive, étant donné qu'il faut faire entrer en ligne de compte, non pas seulement l'intensité de l'effort mais les conditions dans lesquelles il s'exerce, et à cet égard les mines américaines avec leurs facilités d'exploitation (ce sont en général des mines d'affleurement qui s'exploitent comme des carrières) permettent à l'ouvrier de fournir beaucoup

plus dans la même journée que les mines profondes, où les ouvriers français doivent travailler à des hautes températures dans une position très pénible, nécessitée par la minceur des veines et avec obligation de boiser constamment à mesure que l'abatage avance. L'organisation scientifique du travail est étudiée; les procédés de rationalisation, de mécanisation moderne sont examinés non seulement dans leurs répercussions techniques, mais dans leurs répercussions sociales, et à cet égard la collaboration entre le B.I.T. et le service économique de la S.D.N. est extrêmement étroite.

Les services
auxiliaires
de la
division
scientifique

A cette division scientifique sont annexés cinq services auxiliaires:

1)-le service des assurances sociales et des Mutilés, qui étudie le calcul des indemnités, le remplacement des mutilés, la rémunération des mutilés. Aujourd'hui, en effet, on ne considère plus qu'un mutilé du travail est une non-valeur sociale. On se rend compte qu'il conserve une certaine force, un certain potentiel de travail, mais que cette force et ce potentiel ne pourront être utilisés au maximum qu'à la condition de rééduquer le travailleur, de lui redonner confiance et de lui permettre de l'employer à plein.

2)-service du chômage, chargé de l'étude des problèmes techniques du chômage, des causes provoquant le chômage, des remèdes susceptibles d'éviter ou d'atténuer le chômage, avec tout ce que ce problème comporte d'ampleur, car, dans le même temps que le chômage est un phénomène ouvrier propre, un phénomène saisonnier, accidentel ou régulier, il est aussi très souvent l'expression ouvrière des crises et de la conjoncture économique, ce qui a amené par la force même des choses le B.I.T. à pénétrer sur ce domaine que certains prétendaient lui interdire.

3)-service agricole: conditions, enseignement, rémunération, organisation des travailleurs agricoles, travailleurs dont le genre de vie, les conditions d'ouvrage, les conditions de paiement, ne sont pas les mêmes que celles de l'ouvrier urbain ou de l'ouvrier industriel. A ce sujet un conflit s'est élevé dès le début du fonctionnement du B.I.T., touchant sa compétence. On se demandait en effet si les salariés agricoles étaient compris dans les salariés dont le B.I.T. avait à s'occuper, ou si au contraire ils ne relevaient pas plutôt d'un autre organisme international spécialisé plus ancien: l'Institut international d'Agriculture de

Rome, qui évidemment n'est point soucieux de se laisser déposséder et prétendait avoir ces questions de travail agricole dans ses attributions.

4)-section d'hygiène industrielle: questions de sécurité industrielle, prévention, inspections, informations en matière d'accidents du travail.

5)-service russe: conditions du travail dans l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Dès le début de son fonctionnement, le B.I.T. s'est penché sur les questions russes, et quoiqu'il n'ait rencontré aucune bonne volonté de la part du Gouvernement soviétique pour le renseigner sur le fonctionnement des services et sur les conditions du travail, il n'a pas hésité à envoyer des missions en Russie, et à l'heure actuelle c'est à coup sûr dans les documents du B.I.T. que l'on trouve sur l'organisation du travail en Russie soviétique les renseignements les plus circonstanciés et les plus précis.

La division
des relations

Enfin, la quatrième division est la division des renseignements et des relations. Elle a pour objet de centraliser les informations, d'entretenir des relations non plus avec les gouvernements cette fois, ce qui est le propre de la Division diplomatique, mais avec les organisations ouvrières, patronales, coopératives, avec les organisations à but désintéressé s'intéressant aux problèmes sociaux: ainsi qu'avec les bureaux de correspondance et les correspondants nationaux qui jouent en matière internationale le rôle de véritables consuls, ou légations du B.I.T. à l'étranger.

Service d'information, par publications ou correspondance, service de documentation et bibliothèque; celle-ci compte à l'heure actuelle déjà 300.000 volumes en toutes langues.

Le personnel.

Le personnel nécessaire au fonctionnement d'un aussi vaste organisme, le choix de ce personnel, son recrutement, son classement, sa rémunération son avancement, posaient toute une série de problèmes délicats, au premier rang desquels figurait la question de leur nomination et de leur statut juridique, ainsi que la question de leur répartition par nationalités.

Aux termes de l'article 386 du traité de Versailles, le personnel du B.I.T. sera choisi par le directeur. Le choix devra porter, dans toute la mesure compatible avec le souci d'obtenir le meilleur rendement, sur des personnes de

La hiérarchie du personnel.

différentes nationalités; un certain nombre de ces personnes devront être des femmes. ?

Ce personnel comprend la hiérarchie suivante: des chefs de division correspondant à ceux qui, dans notre administration centrale, portent le titre de directeurs ou de directeurs généraux; des chefs de section, correspondant assez bien à nos sous-directeurs ou chefs de bureaux; des membres de section, équivalent à nos rédacteurs; des traducteurs, interprètes, sténo-dactylographes. Le nombre s'en élève aujourd'hui à 399, appartenant à 35 nations différentes; dont un personnel féminin, lequel comprend des représentants de 13 nationalités différentes.

La difficulté à laquelle on se heurte dans le recrutement d'un personnel aussi bigarré est la nécessité de concilier à la fois la valeur des candidats, leurs aptitudes aux fonctions auxquelles ils sont appelés et les susceptibilités internationales. On y a fait face en procédant de plus en plus au recrutement non pas sur l'examen des titres des candidats, mais par la voie du concours. Désormais le recrutement sur titre est tout à fait exceptionnel. Ce recrutement par concours est complété en observant un certain équilibre entre les nations. C'est pourquoi si, au début, le personnel français du B.I.T. a été assez nombreux, au fur et à mesure que, pour des raisons diverses (retraites, départs volontaires, compression de personnel) les français quittent le B.I.T., ils ne sont pas remplacés unité par unité par des Français, mais très souvent par des étrangers, auxquels il est équitable de faire une place proportionnelle au rôle qu'ils jouent dans la vie internationale.

Ainsi, pour s'en tenir au personnel supérieur, il y a aujourd'hui comme Français le Directeur et son chef de cabinet, un chef de division, cinq chefs de sections ou de services. Dans le personnel supérieur figurent cinq anglais, trois allemands, trois italiens, un belge, un canadien, un irlandais, un russe.

N'anmoins, et quel que soit son désir de tenir la balance égale entre les nations, l'assemblée de la S.D.N. s'est refusée à proportionner comme on le lui demandait la répartition des postes entre les Etats aux contributions versées par ceux-ci. Elle n'a pas voulu faire de la représentation au B.I.T. une sorte de prime aux nations les plus riches; elle n'a pas voulu donner à cette représentation un caractère censitaire; elle a

tenu à conserver le caractère diplomatique et d'universalité, qui est inscrit en tête de la partie XIII du Traité de Versailles.

Le statut
du personnel
du B.I.T.
Son traitement.

Le statut de ce personnel pose la double question de ses garanties de carrière et de sa situation internationale. Le classement, la rémunération du personnel, ont fait l'objet d'un règlement spécial qui a donné lieu, au cours de ces dernières années, à d'assez injustes critiques contre le taux des traitements alloués. Il est facile en effet, si l'on traduit en monnaie française par exemple les traitements alloués au personnel du B.I.T. ou de la S.D.N., de faire des comparaisons qui évidemment ne sont pas à l'avantage de nos fonctionnaires nationaux. Si l'on constate, par exemple, qu'un chef de section gagne au Bureau international du travail une somme de 30.000 Fcs suisses, équivalent à un traitement de 150.000 Fcs français, et si on considère que le fonctionnaire français le plus élevé touche 125.000 Fcs, la comparaison est désavantageuse pour ce dernier; on en tire argument contre la munificence des traitements internationaux. Il est juste, pour en apprécier actuellement le taux, de tenir compte d'abord du dépaysement. La vie à Genève, quelque intérêt qu'elle présente pour le touriste, n'en implique pas moins pour le Français ou l'étranger qui y réside un véritable déracinement, et il est juste que ce déracinement soit rétribué en conséquence. De plus, même en France les représentants diplomatiques ne touchent pas le même traitement que les fonctionnaires de l'administration centrale, et la nécessité de représenter le pays, dont on est originaire justifie cette rémunération.

D'un autre côté, si l'on voulait recruter un personnel qualifié, il était indispensable de lui assurer un traitement au moins égal à celui des pays où le traitement est le plus élevé. Et, comme ce pays était l'Angleterre, comme les fonctionnaires anglais sont beaucoup plus largement rémunérés que les fonctionnaires français, qui se trouvent à cet égard au dernier rang de la hiérarchie des fonctionnaires du monde, par comparaison avec les faibles traitements français, les traitements du personnel de Genève paraissent fabuleux.

Enfin, il faut tenir compte aussi de la valeur technique du personnel recruté. Ce personnel ne doit pas posséder seulement les connaissances techniques exigées, mais aussi, qualité indispensable au B.I.T., des connaissances linguistiques étendues. D'où la justification d'une ré-

rémunération correspondant à ces qualités.

Les règles du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat général de la S.D.N. et du B.I.T., les dispositions du statut les régissant, les indemnités prévues en cas de maladie ou d'accident peuvent susciter des divergences d'interprétation ou donner lieu à des réclamations auxquelles il est utile d'accorder des solutions juridiques. Pour éviter que ces réclamations ne prennent une allure trop contentieuse, et éviter qu'elle ne provoque une agitation nuisible au bon fonctionnement des bureaux, il a été créé, pour connaître les unes et les autres, un tribunal administratif, institué par l'assemblée de la S.D.N. pendant sa huitième session, le 26 Septembre 1927. Ce tribunal administratif est composé de trois juges titulaires et de trois juges suppléants, dont chacun doit appartenir à une nationalité différente. Ces juges sont nommés par le Conseil de la S.D.N. pour une période de trois années et ils choisissent leur président et leur vice-président parmi les juges titulaires.

Privilèges
et immuni-
tés des fonc-
tionnaires
du B.I.T.

= Les fonctionnaires du B.I.T. jouissent, comme ceux de la S.D.N., dans l'exercice de leurs fonctions, de privilèges et d'immunités diplomatiques. Ils ne se trouvent pas de ce fait placés en dehors des lois et n'échappent pas aux conséquences de leur responsabilité personnelle. Mais ils sont par contre garantis contre toute pression ou toute intimidation de la part d'un gouvernement quelconque, afin de leur permettre d'accomplir leur mission en pleine indépendance. Ces immunités s'attachent non pas à la personne, mais à la fonction, et par conséquent il appartient au directeur du B.I.T. de les lever s'il est nécessaire. C'est seulement quand ces immunités sont prévues expressément dans le traité de paix, comme c'est le cas pour le Directeur du B.I.T., qu'elles ne peuvent pas être levées et que celui-ci en bénéficie exactement comme les représentants diplomatiques ou consulaires dans les pays étrangers.

Le statut
des fonc-
tionnaires
internatio-
naux.

Le statut du personnel soulève, un problème particulièrement délicat. C'est celui du statut des fonctionnaires internationaux. Le caractère des fonctionnaires internationaux, c'est-à-dire du personnel employé par les services de la S.D.N. et du B.I.T. est d'être à la fois dotés d'une nationalité, celle de leur pays d'origine, et d'être au service d'organismes internationaux. Ils ont par conséquent, peut-on dire, une double allégeance, une allégeance vis-à-vis du pays dont ils sont

les ressortissants et une allégeance vis-à-vis de l'organisme international qui les emploie. Il est évident que cette double allégeance est susceptible en certains cas de provoquer des conflits, et il est assez délicat de déterminer quelle est la solution qu'on leur donnera.

Des droits et obligations des fonctionnaires internationaux.

Pris entre un double devoir, devoir national, devoir international, lequel devra céder à l'autre? Le problème est particulièrement délicat lorsque c'est vis à vis du pays d'origine du fonctionnaire international que se pose le conflit. Imaginons par exemple un fonctionnaire du B.I.T. chargé d'une mission, d'une enquête dans son propre pays, que devra-t-il faire si par exemple son pays d'origine, profitant de ce qu'il en est le ressortissant, ne veut point reconnaître vis à vis de lui le privilège de l'immunité diplomatique, et prétend par conséquent lui interdire l'exercice de cette mission, ou le soumettre à telle ou telle mesure qui ne serait point appliquée si le fonctionnaire international, au lieu d'être le ressortissant du pays visité, était au contraire un étranger. Peut-il en ce cas bénéficier de l'immunité diplomatique?—

Autre question: le fonctionnaire international doit-il avoir obtenu l'autorisation de son propre gouvernement pour accepter d'être fonctionnaire permanent auprès du Bureau international du Travail? Et suffit-il que cet agrément lui soit refusé pour qu'il soit mis dans l'incapacité d'exercer ces fonctions? Suffit-il que cet agrément après lui avoir été accordé, lui soit retiré, pour que le fonctionnaire international soit obligé d'abandonner les fonctions qu'il exerce? C'est un grave problème, qui ne peut évidemment être résolu qu'à la lumière de l'examen de la situation juridique du fonctionnaire international.

Aux termes du statut du personnel du Bureau International du Travail, en acceptant sa nomination, un fonctionnaire s'engage à s'acquitter de ses fonctions et à régler sa conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de la Société des Nations. C'est un loyalisme naturel, loyalisme analogue à celui que tout employeur est en droit d'exiger de son personnel, loyalisme particulièrement nécessaire en la circonstance, en raison des fonctions et du rôle des organes dépendant de la Société des Nations ou de l'organisation internationale du Travail. Il ne peut par conséquent ni demander, ni recevoir des instructions d'aucun gouvernement, d'aucune autorité extérieure au B.I.T.

Pendant longtemps la question n'a soulevé aucune difficulté, elle n'a provoqué aucune objection. Ce n'est qu'il y a quelque temps, lors de la 10^{ème} session de la Conférence internationale du travail, que M. Jouhaux a fait entendre une protestation contre un projet de loi italien, du 17 mars 1927, interdisant à tout ressortissant italien d'accepter des fonctions permanentes auprès des institutions internationales sans l'agrément du gouvernement. Sans doute aurait-on pu dire qu'il n'y avait là qu'une sorte de mesure préjudicielle très acceptable; sans doute pouvait-on affirmer qu'une fois cet agrément accordé le fonctionnaire international recouvrait vis à vis de son pays la liberté et l'indépendance nécessaires, mais le simple fait de mettre obstacle à l'acceptation d'un fonctionnaire international sans cette autorisation préalable ne risquait-il pas de faire écarter de ces fonctions un certain nombre de personnes qui par ailleurs, eussent eu toutes les qualités nécessaires? Faut-il, en d'autres termes, reconnaître que les fonctionnaires internationaux ne sont pour ainsi dire que des agents détachés de leurs propres pays auprès des institutions internationales, où une fois nommés ils auront pour rôle d'y défendre ou d'y représenter, au moins numériquement les intérêts de leurs pays? Faut-il au contraire considérer qu'une fois nommés, une fois désignés, comme fonctionnaire international, leur qualité de national d'un pays déterminé disparaît au profit de ce dernier caractère.

L'opinion de
M. Jouhaux

Si, en effet, on admettait les dispositions contenues dans le projet en question, il en résulterait, déclarait M. Jouhaux, l'annulation complète des effets des immunités diplomatiques; et par conséquent de telles dispositions doivent être considérées comme contraires aux obligations que le Pacte met à la charge des Etats membres de la Société des Nations. Les services internationaux fonctionnent au bénéfice commun de tous les membres de la communauté internationale. Ils ne doivent subir l'influence personnelle d'aucun d'entr'eux. Si les agents internationaux doivent être, à Genève, les représentants, les serviteurs de la politique de chaque chancellerie, c'en est fait de l'institution elle-même. Il suffit déjà bien que chacun ne puisse oublier sa nationalité d'origine, et s'en dévêtir complètement. Il est certain qu'en particulier à l'étranger le sens national s'aiguise dans des conditions telles qu'il n'est pas besoin d'y ajouter cette reconnaissance ou cette proclamation de l'allégeance obligatoire et de l'obéissance continue. Au reste il n'est

nullement impossible de trouver des preuves de la possibilité de se placer au-dessus de ces contingences nationales et de se conduire véritablement en fonctionnaire international, discret et loyal. Ainsi le Directeur du B.I.T. M. Albert Thomas lui-même, ayant à soutenir, à la Haye, à l'encontre du gouvernement français, la compétence du B.I.T. en matière d'ouvriers agricoles soutint avec beaucoup de tact et de discrétion, mais avec beaucoup de fermeté aussi, le point de vue du Bureau qu'il fit triompher, oubliant en la circonstance qu'il était Français, pour ne tenir compte que du loyalisme dont il devait faire preuve vis-à-vis de l'organisme international à la tête duquel il avait été placé par la confiance de tous les Etats membres.

Juridiquement d'ailleurs il est certain que les fonctionnaires internationaux, aux termes mêmes du pacte de Versailles, ne peuvent être nommés, ne peuvent être révoqués que par leurs chefs hiérarchiques. Toute ingérence directe ou indirecte des gouvernements dans leur situation et leur avancement, serait non seulement illégale mais contraire à la bonne hiérarchie, au respect de l'autorité et de la responsabilité. Il est normal que les organismes internationaux vis-à-vis desquels le directeur est responsable, aient seule qualité pour lui enjoindre de révoquer tel ou tel fonctionnaire ne remplissant pas convenablement sa mission. Donner un tel pouvoir à un gouvernement serait en réalité nuire à l'autorité, à la responsabilité des chefs hiérarchiques des fonctionnaires internationaux.

L'indépendance nécessaire des fonctionnaires internationaux vis à vis de leur pays d'origine.

Comment, par exemple, conserver à la Cour suprême de Justice internationale de La Haye la sérénité et l'autorité nécessaires à la bonne administration de la justice, si le point de vue politique et la nationalité interviennent dans leurs décisions. Certes, on ne peut enjoindre à un juge d'oublier qu'il appartient à telle ou telle nationalité; il y aura fatalement dans sa décision une sorte de prévention de bon aloi, l'on ne peut pas rayer d'un trait de plume l'attachement qui le lie à son pays d'origine. Mais, si à cet attachement naturel, quasi-instinctif, s'ajoutent de véritables instructions transformant les fonctionnaires internationaux en quasi ambassadeurs des Etats qu'ils représentent, c'en est fait véritablement de l'universalité, de l'impartialité, que doivent avoir ces organismes. Il est indispensable par conséquent que les magistrats internationaux, comme les fonctionnaires internationaux soient aussi dénationalisés.

lisés que possible. Quelles que soient les incontestables difficultés de ce problème, il faut avoir le courage de l'examiner en face, de le considérer résolument, avec le désir d'y apporter les solutions d'avenir propres à conférer au personnel des organismes internationaux la sécurité indispensable à les mettre à l'abri des vicissitudes de la vie politique internationale, et des erreurs de leur pays d'origine, duquel on peut se demander s'il ne conviendrait pas de les détacher pour en faire, au moins pendant l'exercice de leurs fonctions, fonctionnellement et politiquement, de véritables ressortissants, de la S.D.N. comme telle, et auxquels tout au moins serait conférée de ce fait une immunité véritable, opposable à tous, même à leur pays d'origine. C'est le principe essentiel du bon fonctionnement des services de la S.D.N. et du B.I.T. Il paraît si évident, qu'il vient d'être affirmé avec force dans le statut du personnel des organismes de la Société des Nations, défini par l'Assemblée et applicable depuis la fin de l'année 1930.

La reconnaissance de cette indépendance par l'assemblée de la S.D.N.

L'Assemblée de la Société des Nations a tenu à ré-affirmer le caractère international du personnel et l'indépendance totale de celui-ci dans l'exercice de ses fonctions à l'égard de tout gouvernement et de toute autorité extérieure à la S.D.N.

Ce principe fondamental avait été énoncé dès l'origine des institutions internationales. Mais il a paru à l'Assemblée que son importance avait été quelque peu perdue de vue, et le fait même qu'il a été énoncé avec cette fermeté atteste que l'ensemble des nations dont l'Assemblée de la S.D.N. est l'incarnation, reconnaît la nécessité de mettre les fonctionnaires de la S.D.N. au-dessus de l'obéissance à un Etat déterminé.

Le serment solennel.

La Société des Nations ne s'est pas bornée seulement à proclamer de nouveau le principe; elle a tenu en le rappelant à le garantir en exigeant de tout fonctionnaire à son entrée en service une manière de serment professionnel, c'est-à-dire un engagement solennel d'y demeurer fidèle. La formule de cet engagement est la suivante:

Sa formule.

"Je prends l'engagement solennel d'exercer, conformément à l'article Ier du statut, en toute loyauté, discrétion et conscience, les fonctions qui m'ont été confiées, en qualité de fonctionnaire du secrétariat de la S.D.N., ou du B.I.T., ou de la Cour permanente de Justice internationale".

Dans le même dessein, l'Assemblée a

Incompatibi-
lité créées
par la fonc-
tion.

décidé d'interdire à tout fonctionnaire en service de poser sa candidature à des fonctions d'ordre politique dans son pays. On ne veut pas que l'on use des fonctions exercées au sein des organes internationaux comme d'un titre ou d'un marchepied pour l'obtention de mandats politiques dans son pays d'origine. L'Assemblée a également tenu à souligner le principe de l'égalité du droit de toutes les nations à obtenir des postes vacants dans les institutions internationales. Au début, le fait de la supériorité numérique des Anglais, et des Français avait beaucoup frappé et soulevé de nombreuses critiques et protestations. Il y avait à cette supériorité numérique des Français et des Britanniques une raison tenant à des motifs linguistiques; les deux langues officielles de la Société des Nations étant en effet l'Anglais et le Français, les ressortissants de l'Angleterre et de la France bénéficiaient, de ce fait, de privilèges ou d'avantages particuliers. D'ores et déjà, pour éviter que cet avantage ne fasse écarter d'excellents candidats, faute d'une connaissance suffisante du français et de l'anglais, il a été recommandé de ne plus attacher à cette condition la même importance qu'on y attachait autrefois.

La permanen-
ce du per-
sonnel titu-
laire.

A ces conditions exclusivement internationales, l'Assemblée a tenu à donner, pour mieux en affirmer précisément le caractère propre, et mieux détacher les agents de leurs pays d'origine, un caractère de permanence, qui en est le corollaire obligé. Jusqu'alors les fonctionnaires du B.I.T. et de la S.D.N. étaient liés à ces organes par des traités temporaires, des contrats de courte durée, des contrats de sept années. A l'heure actuelle, on a substitué à ces contrats septennaux des contrats à durée illimitée, ayant pour bornes simplement une limite minima et une limite maxima, l'âge de 21 ans nécessaire pour l'entrée dans la carrière et la signature du contrat, et l'âge de 60 ans, à partir duquel le fonctionnaire est placé dans la position de retraite. Ces longs contrats permettront désormais aux fonctionnaires de faire carrière au sein des institutions internationales. Ils n'auront plus à se préoccuper, comme la plupart le faisaient, de conserver avec leur pays d'origine, ou de conserver avec leurs administrations d'origine (car un grand nombre étaient en effet, avant de devenir fonctionnaires internationaux, des fonctionnaires dans leur propre pays) des liens susceptibles de leur faire oublier parfois qu'ils étaient au service d'organismes internationaux, dans la perspective où ils se trouvaient de se faire admettre ou réin-

tégrer dans les cadres de leur propre pays.

Par ces contrats se constitueront les cadres permanents, les cadres principaux de la Société des Nations. Celle-ci d'ailleurs ne se privera point de la possibilité de recourir à un personnel temporaire ou auxiliaire. Il est indispensable en effet que certaines fonctions ne soient pas attribuées à perpétuité ou indéfiniment aux mêmes hommes. Il en est ainsi notamment des services d'information. Dans de tels services, celui qui ferait toute sa carrière à Genève risquerait de se cristalliser assez volontiers dans cette attitude spéciale de ces milieux internationaux. Il est bon de rajeunir, de renouveler ce personnel en faisant appel à des candidats et à des fonctionnaires nouveaux. Il en est de même également de l'exécution de certaines enquêtes, de durée limitée. Lorsqu'il s'agit par exemple, comme à l'heure actuelle, de travaux sur les migrations, sur la mise en oeuvre de lois telles que les assurances sociales, il peut y avoir intérêt à faire venir au B.I.T. à titre temporaire, pendant un, deux, ou trois ans, des fonctionnaires spécialement compétents, appartenant à des Etats membres de l'organisation internationale du travail mais sans leur donner un emploi permanent, et en utilisant simplement leur compétence pendant le temps nécessaire à cette documentation.

Les conditions d'avancement des fonctionnaires internationaux.

Les conditions d'avancement ont été également modifiées. Chaque emploi, qu'il s'agisse d'un membre de section, d'un interprète, d'un traducteur, de ce que l'on appelle aussi des procès-verbalistes, rédacteurs de comptes-rendus analytiques, a été doté d'une échelle de traitements sensiblement plus étendue que jadis. Par exemple, l'emploi principal, celui de membre de section notamment, lequel assimilable à l'emploi de rédacteur de ministère a été constitué en réunissant en une carrière unique les deux carrières autrefois distinctes de membres de la Section A et de la Section B, ceci, pour multiplier les échelons, et permettre à un fonctionnaire moyen de faire une carrière honorable et décente à l'intérieur de cet échelon, sans chercher à s'en échapper soit par une ascension nécessaire à un grade supérieur, fort difficile à obtenir, soit par le retour dans son administration d'origine; afin de permettre au fonctionnaire de parcourir cette longue carrière plus ou moins vite selon ses mérites, l'Assemblée a institué la révision septennale des services et elle a donné aux administrations le pouvoir à cette occasion, de retarder

ou d'accélérer l'avancement. C'est un vestige du temps où les contrats des fonctionnaires internationaux à la S.D.N. étaient des contrats de sept ans; mais ce délai n'est plus observé désormais que pour réviser la position de chaque agent et déterminer s'il mérite un avancement exceptionnel, un stationnement ou au contraire une rétrogradation.

La protection des fonctionnaires internationaux contre les risques.

La Caisse de Prévoyance.

La protection contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès étaient assurées autrefois dans d'étroites limites par la Caisse de Prévoyance. Celle-ci continuera à exister. Elle rend en effet de grands services et présente des avantages certains pour les fonctionnaires qui n'ont pas de charges de famille et qui ont des contrats à courte durée. Elle permet en effet, par un prélèvement sur leur traitement, de constituer à la fin de leur fonction un capital d'une importance assez considérable, surtout si on le traduit de francs suisses en monnaies plus ou moins dépréciées par rapport à celle-ci.

La caisse des pensions.

A côté d'elle cependant une caisse de pensions a été créée pour les fonctionnaires du cadre permanent à laquelle elle assurera, comme dans les administrations nationales, des pensions de retraite, d'invalidité, de veuve et d'orphelin.

Tel est aujourd'hui le statut général du personnel de la S.D.N. Le B.I.T. qui en fait partie n'a point été contraint d'en observer ces règles. Il a été laissé libre de prendre les mesures nécessaires pour introduire ces réformes avec prudence et souplesse, tout en tenant compte des situations acquises et des traditions sans doute brèves, mais déjà solidement établies.

Les ressortissants des 35 Etats constituant le personnel du Bureau international du travail forment déjà une source importante de renseignements sur la mentalité et les besoins de leurs pays d'origine. Ils n'ont pas en effet rompu toute relation avec leurs pays, ils sont en correspondance avec les personnages ou les amis qu'ils y ont laissés, et dans cette mesure ils constituent une sorte de Caisse de résonance, de synthèse de l'opinion de leur pays.

C - Les Bureaux de correspondance et les correspondants. - Mais cela ne suffit pas; il faut en effet se pénétrer de cette idée que l'esprit qui règne à Genève en matière internationale est un esprit assez spécial. Peut-être est-il une anticipation de ce que sera bientôt l'esprit européen? Peut-être aussi cet esprit est-il un peu étriqué,

comme l'esprit qui existe dans toute collectivité d'individus appelés à vivre en contact permanent et sans autres rapports avec le monde extérieur que ceux que l'on vient d'indiquer. En tous cas, en tant que susceptible de documenter le B.I.T. sur l'attitude exacte de tel ou tel pays, ce mode de documentation est à coup sûr insuffisant.

Aussi, au lieu de se borner à avoir auprès de lui des représentants des différentes nations (ceci d'ailleurs eût été, peut-on dire, contraire à l'idée même du fonctionnaire international définie tout à l'heure) le Bureau international du travail a projeté en quelque sorte des antennes dans les principaux pays industriels sous les espèces de correspondants et de bureaux, véritables offices de correspondance, destinés à renseigner les organes de Genève sur la vie économique et le mouvement des idées dans tous les pays, et de façon également à permettre d'établir et d'entretenir les contacts nécessaires avec les administrations et avec les hommes.

Origine des bureaux et des correspondants nationaux du B.I.T. Les différents bureaux.

L'origine de ces bureaux et de ces correspondants nationaux doit être recherchée dans l'origine même du Bureau international du travail. Lorsque celui-ci fut créé à Paris, il fallut tout d'abord le doter d'un personnel et d'éléments d'information élémentaires. Ce personnel fut composé surtout de Français et de Britanniques, et le Bureau national du Bureau international du travail eut pour première mission de recruter le personnel Français destiné à constituer le cadre initial de cet organe et de réunir la documentation élémentaire indispensable.

Vint ensuite le bureau de Washington, créé en mai 1920. A vrai dire ce bureau fonctionnait déjà sérieusement depuis la première session de la Conférence internationale du travail, dont il avait été l'organisateur.

Suivirent immédiatement après, les bureaux de Londres et de Rome. En 1921, fut institué le bureau de Berlin. Enfin, à partir de 1924, c'est sur l'Extrême-Orient, que se porta l'effort créateur du bureau international du travail. Un bureau de correspondance fut créé au Japon, à Tokio, en 1924; un autre fut créé aux Indes, à Delhi, en 1928; un autre fut créé en 1930 à Nankin, et la direction en a été confiée à M. Chang, docteur en droit de l'Université de Paris.

Les correspondants permanents.

Dans d'autres pays où la création de bureaux de correspondance n'a pas été jugée nécessaire ou utile, des correspondants permanents ayant

sur une échelle plus réduite les mêmes attributions que les bureaux, ont été successivement institués à Prague, à Madrid, à Bruxelles, à Vienne, à Budapest, à Varsovie, à Rio-de-Janeiro et à Bucarest.

Raisons
d'être des
bureaux
et des
correspon-
dants du
B.I.T.

La création de ces bureaux a répondu au but suivant. Elle a été déterminée par la nécessité d'assurer régulièrement la liaison entre le B.I.T., les gouvernements, les administrations publiques des différents pays, et de compléter ces relations officielles et diplomatiques par des relations officieuses et personnelles avec les parlements, les organisations professionnelles, les organisations sociales, et même les individus, afin de suivre à la source même les événements de la politique sociale et les mouvements sociaux.

Ces organismes n'ont pas seulement pour but de servir de centres de documentation à l'usage du Bureau international du travail. Ils ont aussi un rôle plus actif. Ce rôle consiste à faire connaître l'organisation internationale du travail, à vulgariser, à populariser l'idée qui lui a donné naissance. Par exemple, il a été utilisé pour cette vulgarisation, les procédés modernes de publicité, comme les communications par télégraphie sans fil, de rectifier les erreurs qui peuvent surgir au sujet de son action, d'en décrire l'activité, d'en enregistrer et d'en proclamer les succès.

Le Bureau na-
tional de
Paris.

Cette énumération des raisons d'être des bureaux et des correspondants dispense d'énumérer leurs attributions qui s'y trouvent en quelque sorte comprises. Mais cette énumération nous montre aussi combien ces attributions, vastes et délicates, nécessitent pour être remplies, des hommes animés à la fois de l'esprit social et de la liberté politique nécessaire pour mener à bien cette tâche variée. Le bureau national de Paris, installé au 13 rue de Laborde, qui a à sa tête M. Roques, professeur à la Sorbonne, depuis longtemps le collaborateur intime de M. Albert Thomas, est un bon exemple de ce que peut donner cette institution. Il renferme une bibliothèque où se trouve réunie méthodiquement toute la documentation, déjà fort vaste, du Bureau international du travail. Il comporte un petit nombre de fonctionnaires, destinés à renseigner le public, et en même temps il exerce auprès du public cultivé et auprès des administrations et du monde parlementaire une action féconde.

Projet de
création de
nouveaux
bureaux.

Le bénéfice de ces institutions, de ces bureaux et de ces correspondants nationaux, a été récemment reconnu par une sous-commission créée

par le Conseil d'administration du B.I.T., à l'effet d'étudier leur constitution, et qui a fonctionné depuis le mois de décembre 1929 jusqu'au mois de mars 1930. Cette sous-commission a été unanime à constater l'utilité des bureaux comme organes de liaison avec les pays intéressés et comme centres d'information permettant au bureau international du travail de recueillir rapidement, d'une façon continue, les renseignements nécessaires à sa propre activité. Elle a reconnu aussi la nécessité d'envisager l'extension du réseau de ces bureaux, et notamment elle s'est posée la question de savoir s'il n'était point opportun d'organiser à Moscou un bureau permanent qui permettrait, au lieu de ces relations plus ou moins officieuses, et plus ou moins tendues, suivant l'humeur des gouvernants ou les vicissitudes de la vie politique intérieure, d'entretenir des rapports réguliers et officiels. Elle a dû s'incliner devant les faits. Elle a reconnu que le moment n'était point encore venu, car ce bureau ne pourrait pas fonctionner avec toutes les garanties de liberté et de sécurité indispensables pour lui permettre ce rôle et elle a ajourné sa création. Néanmoins la sous-commission s'est prononcée en faveur de la création d'autres offices et correspondants, notamment à Belgrade et à Buenos-Ayres. Le conseil d'administration l'a suivie; et pour 1931 il a décidé la création de ces nouveaux organismes.

Le bureau international du travail ne se contente point de ces relations à l'aide de ces consulats ou ces légations au petit pied, formés par les bureaux ou les correspondants. A l'heure actuelle, le temps de l'ancienne diplomatie, faite uniquement de relations entre agents permanents, est quelque peu passé. On peut le regretter, et le déplorer, mais on doit bien constater que, de plus en plus, se multiplient les relations personnelles entre les dirigeants, et les chefs responsables des différents pays. C'est par des visites entre chefs de gouvernements que se règlent ou tentent de se régler, les innombrables problèmes de la vie politique internationale d'aujourd'hui.

Le bureau international du travail n'est point resté étranger à cette manière de faire. Pour rendre les relations entre les Etats membres plus vivantes, plus fécondes, pour compléter les contacts quotidiens des représentants permanents, pour renouveler l'atmosphère d'intérêt, de compréhension et de sympathie réciproque, le B.I.T. a tenu à ce que

Les missions extérieures du directeur et du directeur-adjoint du B.I.T.

sa haute direction, en la personne de son directeur et de son directeur-adjoint, visitât les différents pays, s'entretînt avec les gouvernements, examinât et discutât sur place les tendances et les questions du jour. En d'autres termes, à côté de ces légations permanentes, le directeur et le directeur-adjoint ont joué le rôle d'ambassadeurs extraordinaires du Bureau international du travail.

C'est ainsi que le directeur a multiplié ses voyages en Europe et outre-mer. Il ne s'est point contenté de visiter les Etats membres, il a été porter ce qu'il considérait comme la bonne parole jusque dans les pays non membres. Par exemple, en 1922, il s'est rendu au Canada et aux Etats-Unis; en 1925, c'est l'Amérique du Sud qu'il a visitée, le Brésil, l'Uruguay, l'Argentine, le Chili; en 1928-1929 c'est vers l'Europe centrale et l'Extrême-Orient qu'il a porté ses pas, puisqu'il a visité la Russie et s'est rendu en Chine et au Japon.

De son côté, le directeur-adjoint n'a pas fait de voyages moins longs, en 1926 et en 1930 il s'est rendu aux Etats-Unis, d'où il a rapporté un rapport tout à fait remarquable sur les relations entre les employeurs et les travailleurs dans ce pays; et en 1927-1928 il s'est rendu en Afrique du Sud.

D - Les organes consultatifs - Les commissions

du B.I.T. - Enfin, quelles que soient la variété et la valeur des experts et des spécialistes qui composent le personnel intérieur et le personnel extérieur du B.I.T., ces experts ne peuvent évidemment sans risquer parfois de se livrer à des études un peu unilatérales, travailler en marge de la vie économique, de la vie scientifique, de la vie sociale. Pour les tenir au courant des préoccupations des milieux que leurs travaux intéressent, pour éviter qu'ils ne se cristallisent dans une étude trop bureaucratique des choses, pour leur rappeler que leurs études scientifiques elles-mêmes ont un but pratique et qu'elles doivent tendre à l'amélioration du sort des travailleurs, pour les assister dans les tâches scientifiques particulièrement délicates, une série de commissions a été créée qui apportent en quelque sorte au personnel du B.I.T. l'air vivifiant du dehors et des renseignements nécessairement plus actuels et plus circonstanciés, plus précis que ceux que, malgré toute leur bonne volonté, les membres du conseil d'administration ne peuvent point apporter. Ces derniers voient les choses d'un peu haut, synthétiquement, comme doivent nécessairement les voir des personnes placées

au sommet d'une hiérarchie administrative; tandis, au contraire, que dans les questions techniques spéciales, c'est aux experts, et aux techniciens qu'il est indispensable de faire appel.

Les commissions à caractère statutaire.

On compte aujourd'hui au bureau international du travail 22 commissions de ce genre. Leur nature, leur composition sont variables. Les unes ont un caractère statutaire, en ce sens qu'elles puisent leur origine dans le règlement lui-même et presque dans le traité lui-même. Telle la commission paritaire maritime, composée essentiellement d'armateurs et de marins et qui est obligatoirement consultée sur toutes les questions maritimes soumises à la Conférence.

Les commissions permanentes.

D'autres au contraire sont des organismes permanents que le B.I.T. consulte à son gré sur les questions de leur compétence. Telles sont la commission permanente des migrations, les commissions consultatives des employés et des travailleurs intellectuels, les comités de correspondance pour l'hygiène et la sécurité industrielle.

Les commissions à caractère occasionnel.

D'autres enfin ont un caractère purement occasionnel et pour seule mission de permettre au B.I.T. de mener à bien une étude, une enquête déterminée, en collaboration avec ses services et en contrôlant leur travail.

La composition et la dimension des commissions.

La composition et la dimension des commissions est aussi variée que leur forme. Certaines se composent uniquement de membres du Conseil d'administration; certaines ont une dimension réduite au minimum, puisqu'elles comprennent seulement trois membres, un membre gouvernemental, un membre patron, et un membre ouvrier. Plus souvent des experts sont adjoints aux membres du Conseil, ce qui donne alors aux combinaisons un caractère mixte. Enfin, parfois, ces commissions n'ayant aucun rôle administratif à remplir sont purement consultatives et composées uniquement d'experts. Ces experts eux-mêmes sont de natures diverses; les uns sont des spécialistes choisis en raison de leur compétence scientifique. S'il s'agit par exemple de questions de prévention des accidents, c'est à des inspecteurs du travail qu'on fera appel. S'il s'agit d'hygiène, c'est à des médecins spécialisés dans l'hygiène industrielle qu'on recourra. S'il s'agit de migrations, c'est à des chefs de services, de bureaux d'émigration ou à des personnes spécialement qualifiées par leurs travaux sur ces problèmes qu'on demandera leur concours. D'autres sont désignés parce qu'ils représentent directement certains intérêts

et sont qualifiés pour exprimer les vues de telle ou telle catégorie professionnelle. Lorsqu'il s'agira par exemple de la réglementation du travail des houillères, de la réglementation du travail des marins, de la réglementation du travail des dockers, on fera appel, non pas nécessairement et exclusivement à des patrons et à des ouvriers appartenant à ces professions, mais principalement à des patrons et à des ouvriers experts dans ces métiers.

Voici à titre documentaire la liste des commissions actuellement existantes, par nature et composition. Elle permet de se rendre compte de l'immense variété des attributions du B.I.T. et de la probité avec laquelle il accomplit sa mission, puisqu'il ne compte pas uniquement sur ses cadres permanents pour résoudre les problèmes, mais n'hésite pas à recourir à toutes les compétences possibles.

Les commissions de membres du conseil d'administration.

1°-Commissions composées uniquement de membres du Conseil d'administration. - La première est la Commission du budget; elle comprend trois membres et a pour mission l'examen et la présentation des chiffres relatifs au budget, à la situation financière du B.I.T. La sous-commission du bâtiment, qui comprend quatre membres; la Commission du règlement, qui en comprend onze. Ces Commissions ont des attributions purement intérieures.

La commission du chômage (12 membres) est fort importante, car elle a notamment dans ses attributions l'étude des causes du chômage et des remèdes au chômage. Cette année-ci en particulier, elle a eu fort à faire et ses rapports demandés, outre aux membres permanents de la Commission, à des experts extérieurs, offrent le plus vif intérêt.

Les autres commissions sont: la Commission pour l'étude des charges sociales (6 membres), la commission des conditions du travail dans l'industrie textile (12 membres), la commission des conditions du travail dans l'industrie houillère (9 membres), la commission de statistique sur le coût de la vie et les salaires (12 membres). Cette dernière est composée de statisticiens du travail, c'est-à-dire de fonctionnaires qui, dans chacun des pays, ont dans leurs attributions l'étude et l'élaboration des données relatives au travail, la commission des bureaux de correspondance (6 membres), la commission pour la question des langues (12 membres). La question linguistique est délicate et difficile et importante dans les institutions internationales; on s'est efforcé de résoudre le problème notamment au cours des conférences internationales du

travail par des procédés modernes de téléphonie simultanée.

La Sous-Commission préparatoire de l'artisanat(3 membres);cette sous-commission est à l'heure actuelle en train d'étudier les conditions dans lesquelles on pourrait développer l'artisanat et elle fait porter son effort notamment sur la question si délicate et sans cesse renouvelée du contrat d'apprentissage et de l'organisation de l'apprentissage.

Les commissions mixtes.

2°-La deuxième catégorie de commissions est constituée par les commissions mixtes, composées de membres du Conseil d'Administration, d'experts ou de représentants des autres institutions. La première d'entr'elles, qui est une commission statutaire, est la Commission paritaire maritime, comprenant 17 membres. La Commission consultative agricole(12 membres) a dans ses attributions la question des travailleurs agricoles qui a soulevé des controverses particulièrement irritantes devant le B.I.T., tant en raison de la compétence de celui-ci qu'en raison de la difficulté des relations à établir avec l'Institut international d'agriculture de Rome.

La Commission des migrations, qui comprend 16 membres, et s'est adjoint un nombre considérable d'experts(plus de 100)en la matière; la liste des experts comprend plus de 100 Noms, la commission consultative des travailleurs intellectuels(16 membres) la Commission de correspondance pour l'hygiène industrielle(54 membres), la commission de correspondance pour la prévention des accidents(23 membres), Ici il est surtout fait appel aux directeurs des bureaux qui dans chacun des pays étudient les moyens de prévenir les accidents; le représentant français est M. Caen, chef du service créé par les industriels français eux-mêmes, en vue de limiter autant que possible les accidents d'accord avec l'administration représentée par les inspecteurs du travail et les Compagnies d'assurances, la commission de l'attelage automatique(28 membres) chargé d'étudier la substitution progressive de l'attelage automatique dans les chemins de fer à l'attelage manuel des wagons, opération très dangereuse et entraînant la plupart des morts d'hommes parmi les cheminots.

La Commission de la navigation intérieure(6 membres) la Commission consultative des employés(17 membres) la Commission technique des verreries(25 membres), le problème des verreries soulève des questions d'ordre hygiénique et technique; comment assurer la soufflerie du verre dans les conditions les plus hygiéniques, de façon à éviter

la contamination si fréquente autrefois, au temps où le soufflage des bouteilles se faisait à la canne et où les cannes se passaient de bouche en bouche, provoquant la contagion et favorisant la diffusion de maladies comme la syphilis; question technique aussi, comment fabriquer les glaces et comment assurer le coulage du verre dans les bassins?—

Les commissions d'experts.

3°—La troisième catégorie de commissions est constituée par des commissions d'experts seuls.

Elle comprend la Commission de correspondance pour les assurances sociales. En raison de l'immensité de ce problème et du nombre considérable d'Etats qui s'y intéressent, celle-ci ne comporte pas moins de 104 membres, la commission d'experts pour le travail indigène, 14 membres; le travail indigène est encore une de ces questions au sujet de laquelle la compétence du B.I.T. a été mise en discussion; une grande agitation a été soulevée il y a deux ans par l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence du travail forcé dans les colonies, la Commission d'experts pour l'art. 408. L'article 408 est celui qui fait une obligation à chaque pays intéressé de fournir annuellement au Bureau un rapport sur les conditions dans lesquelles il a mis en application les recommandations, les projets de conventions adoptés par la dernière Conférence, la Commission technique des dockers, 3 membres, la commission d'experts pour les conditions du travail sur les principales voies internationales d'Europe, 12 membres.

Les travaux de ces commissions présentent le plus grand intérêt en ce qui concerne la documentation du B.I.T., laquelle est précieuse à la fois pour l'homme de science et le praticien.

Le Bureau international du travail entretient des relations avec différentes institutions, personnes morales ou publiques, groupements professionnels avec lesquels il a intérêt à se tenir en rapports étroits. Ces institutions sont: la Société des Nations elle-même, les Etats membres de l'Organisation internationale du travail, enfin les groupements ouvriers.

Un vaste réseau de rapports s'est ainsi établi qui donne à l'institution sa physionomie propre, très particulière, très différente de celle de la Société des Nations elle-même.

Raisons de la création d'un organisme différent de la S.D.N.

La Société des Nations en effet se présente aujourd'hui comme une sorte d'arbitre entre des intérêts divergents, la S.D.N. apparaît comme une sorte de juridiction à laquelle on s'adresse lorsque des conflits s'élèvent, alors qu'au contrai-

re le Bureau international du Travail fait figure de législateur, n'attendant pas que les questions se posent pour essayer d'y apporter une solution, mais s'efforçant au contraire de créer les cadres, et les normes de l'activité sociale internationale d'aujourd'hui, et éventuellement de demain.

On sait déjà de quel mouvement d'idées est née l'Organisation internationale du Travail et pour quoi les auteurs du Traité de Versailles ont cru devoir lui faire une place à part dans l'ensemble des institutions de la Société des Nations. Sans doute faut-il y voir surtout l'expression de cette méfiance qu'aurait éprouvée la classe ouvrière si elle avait su que les questions l'intéressant devaient être réglées par une institution au sein de laquelle seuls les représentants officiels des gouvernements auraient pris la parole. De plus le problème social demandait en 1919 des solutions urgentes et il était impossible de confier à la S.D.N. le soin de donner elle-même naissance aux organismes qui eussent étudié ces problèmes, d'où la nécessité par conséquent de les créer de toutes pièces, de les instituer en même temps que la Société des Nations et à côté d'elle.

Les liens
entre le
B.I.T. et
la S.D.N.

Pourtant, par une volonté d'unité organique, autant que par le souci de bien souligner la communauté des buts que poursuivent la Société des Nations et l'organisation internationale du travail, les auteurs du Traité de Versailles ont relié l'une à l'autre les deux institutions.

Leur forme.

Ce qui prouve leur similitude, c'est d'abord leur forme. Quels que soient leurs organes, ils dénotent de la part de leurs créateurs le désir d'en assurer le parallélisme et la similitude des moyens d'action.

Dans l'un et dans l'autre en effet de ces organes, les mêmes Etats sont groupés; les Etats membres de l'O.I.T. sont les Etats membres de la S.D.N. même tendance à l'universalité; même tendance à attribuer à des organes de liaison, de relations, d'études, d'impulsion puissants des attributions maîtresses. D'un côté, c'est le Secrétariat de la Société des Nations, de l'autre côté c'est le Bureau international du Travail; d'un côté c'est l'Assemblée, d'un autre côté c'est la Conférence internationale du Travail. Au surplus il a été prescrit que le Bureau international du Travail ferait partie de l'ensemble de la S.D.N., qu'il aurait son siège au lieu même de cette institution (article 394 du Traité), que les sessions de la Conférence se tien-

draient en principe et en général au siège de la Société; que le Secrétaire général de la S.D.N. rembourserait au Directeur les dépenses de l'Organisation (art. 399); que le Directeur du B.I.T. pourrait recourir au secrétaire général pour toutes les questions à l'occasion desquelles son concours pourrait être donné. Enfin, dans le mécanisme des transmissions des projets, de recommandations et de conventions votés par la Conférence, on aura par la suite l'occasion de voir que le secrétariat joue le même rôle que pour l'enregistrement de toutes les conventions internationales. Si bien que l'on a pu dire avec quelque humour, que, dans l'ensemble, le Secrétariat général de la Société des Nations joue, vis à vis de l'Organisation internationale du Travail et du Bureau international du Travail le rôle d'une chancellerie, puisque c'est lui qui centralise les documents diplomatiques, et le rôle d'un ministre des finances, puisque c'est lui qui met à la disposition du B.I.T. les crédits et les sommes indispensables à son fonctionnement.

Leur collaboration.

Sur la base de ces dispositions constitutionnelles parfois un peu vagues, il faut en souvenir, dans la pratique, comme dans le Traité de Versailles, il s'est établi entre les deux institutions une collaboration quotidienne. Cette collaboration repose essentiellement sur le principe de la division du travail et des attributions. Il ne faudrait pas croire qu'ayant surtout des attributions techniques, le Bureau international du travail puisse être assimilé à ces commissions et à ces organes techniques que la S.D.N. a été obligée de créer pour exercer pleinement son activité. Les organes techniques de la Société des Nations sont un peu comme les ministères d'un Etat ou d'un gouvernement. C'est une sorte de compartiment indispensable des pouvoirs et des attributions, en vue de faire remplir chacune de ces fonctions par un personnel et par des organes administratifs spécialisés. Il est indispensable en effet, aussitôt qu'un organe administratif atteint un certain degré de dimension, de subdiviser les tâches et de les confier à des exécutants. Ces organes techniques créés par la Société des Nations ne sont pas autre chose en pareil cas que des subdivisions de la Société elle-même, subordonnées à l'organe d'impulsion et de direction qu'est le Secrétariat général.

Le B.I.T.
n'est pas
un organe

Faut-il assimiler le Bureau international du Travail à un organe technique? On pourrait avoir tendance à le croire et l'on pourrait le

considérer dans une certaine mesure comme l'organe technique de la S.D.N. spécialisé dans les questions de travail et dans les questions d'ordre social. Il n'en est rien cependant, car le Bureau international du Travail et l'organisation internationale du travail ont avec les organes techniques créés par la S.D.N. cette différence essentielle qu'ils tiennent leur création, leur origine, non pas de la volonté créatrice de la S.D.N., mais de la volonté créatrice des rédacteurs du Traité de Versailles eux-mêmes, ce qui par conséquent leur donne vis-à-vis de la S.D.N. une indépendance, et une autonomie. Or, nombreuses étant les questions sur le terrain économique, dans le domaine de l'hygiène, des problèmes humanitaires, des questions sociales du transit, des communications, des mandats, qui intéressent simultanément, à des points de vue divers, les deux institutions qu'il a fallu par conséquent au cours des années délimiter, à propos de chacune d'elles, le champ d'action des deux institutions.

Le Bureau international du travail a pris pour règle en pareille matière de renvoyer au secrétariat toutes les questions qui ne sont pas de son ressort propre. En d'autres termes, il considère sa compétence comme relativement limitée et toutes les questions qui n'entrent point dans ce domaine sont automatiquement par lui renvoyées à l'examen du Secrétariat. Les spécialistes du Bureau international du Travail, de leur côté, ont été invités à présenter des rapports sur les aspects sociaux de certaines questions portées à l'ordre du jour des commissions de la Société des Nations. Souvent même, non content de faire appel à leur concours sous la forme de la rédaction de notes et de rapports, on leur a demandé de siéger dans ces commissions et d'y faire entendre leur voix. Un représentant du Bureau international du Travail participe, en qualité de membre, aux travaux de la Commission des mandats, aux travaux de la Commission de protection de l'enfance. Le Bureau international du Travail est régulièrement représenté à titre consultatif, à la Commission de Coopération intellectuelle, et, lorsque l'ordre du jour l'intéresse, au Comité économique.

Les commissions mixtes créées pour les questions concernant le B.I.T. et la S.D.N.

Pour certaines questions, concernant au même degré le Bureau international du Travail et l'une ou l'autre des organisations de la Société des Nations, les commissions mixtes ont été créées dont les membres sont nommés pour moitié par les deux institutions. Il en est ainsi, par exemple, de

la Commission mixte des crises, qui, l'an dernier notamment, a eu à étudier les causes du développement et à pronostiquer l'avenir de la crise actuelle, la commission mixte d'hygiène publique, la Commission des assurances sociales, le Comité mixte de la navigation intérieure. Lorsque la Conférence internationale économique a été convoquée à Genève en 1927, le Bureau du Travail a été invité, et il a pris l'initiative de présenter des rapports sur les aspects sociaux des problèmes envisagés (et par exemple du rapport de M. Qualid, sur les conséquences sociales des ententes industrielles, lesquelles formaient un des points essentiels mis à l'ordre du jour de la Conférence) L'année dernière, les questions impliquant la collaboration des deux organismes ont été extrêmement nombreuses; au sujet de la crise économique, l'Assemblée de la S.D.N. a recommandé à l'organisation économique de tenir compte des enquêtes du Bureau international du Travail sur le chômage. Elle a vu en effet dans cette collaboration un élément essentiel de ce qu'elle appelle "la rationalisation de l'activité internationale". Le problème du charbon très grave, et qui ne présente pas seulement un aspect économique, à savoir: comment assurer à ce combustible lentement détrôné par le combustible liquide, les débouchés dont il a besoin, mais aussi un aspect social c'est-à-dire comment contribuer à donner aux travailleurs mis en chômage soit le travail qui leur permettra de vivre, soit d'autres occupations, le problème de l'Union européenne, envisagé sous son aspect économique et social, le problème de la protection de l'enfance et de la jeunesse, le problème de l'esclavage, qui présente à la fois un aspect humanitaire, un aspect social et un aspect politique et nécessaire, par conséquent, la collaboration des deux grands organismes de la Société des Nations, le problème de la réforme du calendrier, en vue de rendre plus scientifique et plus méthodique cette division du temps. Ce problème tout en présentant des aspects politiques et confessionnels, a aussi un aspect économique et social de première importance. Les travailleurs ont en effet maintes fois exprimé le désir que le calendrier fût réformé de façon à éliminer les variations des statistiques mensuelles, statistiques de la production, statistiques du rendement, qui se trouvent constamment faussées selon que le nombre de jours du mois est de 28, de 29, de 30 ou de 31; de façon à permettre une meilleure révision de la production et surtout, ce qui intéresse particulièrement les ouvriers, d'obtenir la

fixité des jours de congé, pour empêcher que la superposition fréquente d'un dimanche avec un jour de congé ne les prive de ce qu'ils considèrent comme un droit au repos et au loisir.

Ainsi tous ces problèmes posent des questions intéressant à la fois l'une et l'autre institution de la S.D.N. et impliquant par conséquent leur collaboration pour leur solution.

Relations
financières
de l'O.I.T.
et de la
S.D.N.

C'est en matière financière que les relations entre l'organisation internationale du Travail et la Société des Nations paraissent le plus délicates. Forte de son autonomie qu'elle puise dans sa création par le Traité de Versailles lui-même, l'Organisation internationale du Travail doit être évidemment en mesure de se tracer à elle-même, sans tutelle et sans contrainte, son programme de travail. L'art. 399 respecte entièrement ce principe, lorsqu'il déclare que le Secrétaire général remboursera au Directeur les frais de l'Organisation. "Rembourser des frais", cela veut dire que l'on n'a pas le droit de se substituer à l'organisme intéressé dans la détermination de l'opportunité de la dépense ou du montant de la dépense. C'est l'organisation elle-même qui en prend la responsabilité et l'organisme qui est chargé de rembourser ne joue strictement que le rôle de trésorier ou de caissier.

Mais pour pouvoir rembourser ses frais au Directeur, le Secrétaire général est obligé de demander à l'Assemblée de la S.D.N. les crédits nécessaires. Il doit lui transmettre dans ce but le budget de l'organisation internationale du Travail, tel que la Commission du Conseil d'administration, et celui-ci à sa suite, l'ont fixé dans la plénitude de leur indépendance. C'est donc l'Assemblée de la Société des Nations qui est appelée en définitive à voter le budget de l'Organisation. Normalement le vote d'un budget implique le contrôle des crédits demandés; sans cela ce vote équivaut à un pur entérinement, et il serait assez singulier que l'organe dont dépend l'attribution et le vote du crédit abdiquât ainsi tout contrôle sur les demandes qui lui sont adressées. Par conséquent, théoriquement, toute assemblée qui a à voter un budget a, de par là même, le droit de contrôler le but de la dépense, d'accorder, de rejeter ou de réduire les crédits demandés.

Dans l'espèce, un tel pouvoir ne pourrait s'exercer librement qu'au mépris de l'autonomie de l'Organisation et il eut été possible que des conflits surgissent entre les prérogatives de l'As-

semblée, suprême autorité financière, et celles de l'organisation internationale du travail, institution autonome. A certains moments on a pu craindre que le conflit ne s'élevât, surtout lorsque l'Assemblée avait exprimé le désir que le Bureau international du Travail réduisît ses dépenses, impliquant là, une réduction de son activité jugée quelque peu excessive. En fait néanmoins le conflit n'a jamais été jusqu'au bout. Un *modus vivendi* a été observé. L'Assemblée s'en remet en pratique au contrôle que le Conseil d'administration exerce sur le budget de l'organisation internationale du travail et homologue presque sans discussion, les propositions qui lui sont faites. Lorsque des modifications ont été demandées, lorsque des rectifications ont été suggérées, elles n'ont jamais touché à l'action internationale de l'Organisation internationale du Travail telle que celle-ci est déterminée par les résolutions de la Conférence ou du Conseil; en d'autres termes, ce n'est pas sur la politique générale de la Conférence qu'ont porté les propositions. Sans doute, des velléités de contrôle plus étroit se sont manifestées à la IV^e Commission de l'Assemblée, dans les attributions de laquelle entre l'examen du budget de l'organisation internationale du travail; mais en réponse à ces velléités, des formules conciliatrices ont été imaginées au sein de l'organisation internationale du Travail en vue d'harmoniser les prérogatives des deux institutions, tout en respectant surtout l'autonomie de l'organisation internationale du Travail.

Mais tant que la menace d'un conflit d'attributions ne s'aggraverait pas (et depuis deux ans elle ne s'est pas renouvelée) il est probable que de part et d'autre on préférera ne pas chercher dans un texte la solution d'un problème qui demande avant tout beaucoup de tact et beaucoup de discrétion et pour la solution duquel il vaut mieux compter sur les hommes que sur les formules.

Les relations du
B.I.T. et
des Etats.

L'organisation internationale du Travail si elle voulait, non seulement se conformer à la lettre ou aux règles juridiques de son statut, mais obéir à l'esprit qui l'avait animé, devait avoir à cœur de nouer des relations avec tous les pays, et non pas seulement avec les Etats membres de l'organisation internationale du Travail. Pour avoir en effet sa pleine efficacité, l'oeuvre de l'organisation internationale du Travail doit être une oeuvre universelle. Si les relations administratives doivent donc se borner aux Etats faisant partie

de l'organisation internationale du Travail, si les relations officielles doivent, par la force même des choses, se limiter à ces Etats membres de l'organisation internationale du Travail, par contre les relations morales, les relations personnelles, les relations officieuses, ne doivent pas craindre de s'étendre jusqu'aux Etats qui n'en sont pas membres. L'exclusion en serait d'autant moins admissible que, parmi ces Etats qui jusqu'à présent n'ont point fait acte d'adhésion officielle de la Société des Nations, figurent les plus grands Etats du monde, grands par la puissance industrielle comme les Etats-Unis, grands par la puissance démographique comme l'Union des Républiques soviétiques. Aussi bien d'ailleurs le caractère tri-partite de l'organisation internationale du Travail lui confère pratiquement une nature véritablement internationale; en effet l'organisation internationale du Travail, à l'encontre de la Société des Nations, n'est point seulement une assemblée comportant des représentants des gouvernements. L'organisation internationale du Travail comporte des représentants des organisations professionnelles les plus représentatives des patrons et des ouvriers. Or fréquemment, des organisations professionnelles n'appartenant pas à des Etats faisant partie de la Société des Nations (et par conséquent du Bureau international du Travail) sont rattachées à des centrales patronales ou ouvrières professionnelles, qui elles, sont représentées comme telles à l'organisation internationale du Travail. Si bien que l'organisation internationale du Travail a de ce fait une extension une étendue beaucoup plus vaste que la Société des Nations elle-même, et, qu'indirectement tout au moins, par l'intermédiaire de ces organisations professionnelles centrales, par ces fédérations internationales certains pays, qui ne sont pas membres de la Société des Nations, y sont représentés, en ce qui concerne les intérêts de leurs patrons et de leurs ouvriers.

Les relations du B.I.T. et des gouvernements.

En ce qui touche les Etats membres originaires de l'organisation internationale du Travail, ceux de leurs ministères qui s'occupent des questions ouvrières peuvent communiquer directement avec le Directeur du B.I.T., par l'intermédiaire du représentant de leur gouvernement au conseil d'administration, ou, à défaut de ce représentant, par l'intermédiaire du fonctionnaire dûment qualifié à cet égard par le Gouvernement intéressé. Telle est l'indication que contient, sur les relations officielles du Bureau international du Travail et des Gouvernements, l'art. 397 du Traité de Paix. Cette formule est un peu laconique; néanmoins elle est précise

et elle a cet avantage immense qu'elle a résolu de façon extrêmement pratique le problème qui par ailleurs eût pu être épineux des relations entre le B.I.T. et les Gouvernements. Il aurait parfaitement pu se faire en effet que dans le silence des textes un conflit ou une difficulté surgit. On aurait pu se demander si, pour les relations à établir entre le Bureau international du Travail et les gouvernements il ne fallait pas emprunter la voie normale, c'est-à-dire la voie diplomatique avec toutes les lenteurs de transmission qu'elle comporte, puisque à l'aller elles eussent nécessité le passage par le représentant diplomatique auprès du Gouvernement helvétique ou de la Société des Nations, le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère intéressé, et qu'au retour la même voie eût dû être suivie à rebours.

Au contraire, grâce à ce procédé de communication directe, à la correspondance du Bureau international du Travail, avec les administrateurs spécialement intéressés ou avec le fonctionnaire désigné, toutes ces lenteurs se trouvent abolies et les relations sont beaucoup plus rapides et pratiques, beaucoup plus commodes et fécondes. A cet égard il n'est pas douteux qu'un progrès immense a été accompli grâce au Traité de Versailles.

La préférence et la nature des rapports avec les gouvernements.

En fait, au bout de dix ans, il est possible de constater que les relations officielles du Bureau international du Travail avec la grande majorité des Etats membres sont aujourd'hui solidement établies. Toutefois, ce fut au cours de cette période un assez long travail de patience que de constituer ce faisceau varié et ces contacts multiples et serrés. Aujourd'hui, beaucoup de ministres ont pris l'habitude du chemin de Genève; un grand nombre de hauts fonctionnaires suivent de très près l'activité multiple de l'organisation internationale du Travail. Ils participent soit à la Conférence internationale du Travail, soit au Conseil d'administration, soit aux travaux des commissions qu'ils ont instituées. Car, en dépit de la fragilité de la vie administrative, et de la fragilité plus grande encore de la vie ministérielle, il est certain que les Gouvernements ont eu à cœur de maintenir des relations suivies avec l'O.I.T. et en n'y changeant pas trop fréquemment leurs délégués. De leur côté, un grand nombre de collaborateurs, au cours de voyages d'études ou de commissions, ont pu faire d'utiles rapprochements et nouer de précieuses amitiés (rien ne vaut en effet, surtout en matière internationale, les relations personnelles). La plupart des grands

hommes d'Etat qui réussissent en matière internationale le doivent à coup sûr à leur personnalité, mais à coup sûr aussi aux relations qu'ils ont établies. Rien ne vaut la cordialité de paroles et de conversation entre hommes qui se connaissent depuis longtemps et qui, grâce à ce contact permanent, peuvent résoudre au mieux des pays qu'ils représentent bien des questions épineuses, qui seraient difficilement résolues si elles étaient discutées uniquement par des personnes en pure représentation officielle.

La double
forme des
relations.

C'est sous une double forme que sont organisées maintenant ces relations: d'abord dans les divers pays intéressés, et ensuite à Genève. On peut dire que, d'un côté, le Bureau international du Travail a, en dehors de ses propres correspondants, des sortes d'antennes en la personne des fonctionnaires qui, dans les différentes administrations, sont chargés d'entretenir avec lui des relations, et que d'un autre côté les gouvernements soucieux de n'être jamais absents de Genève entretiennent auprès des institutions de la Société des Nations des manières, d'ambassadeurs, de ministres plénipotentiaires.

Création dans
les diffé-
rents pays
de services
spéciaux en
relations
avec le B.I.T.

Tous les gouvernements ont répondu à l'appel que le Bureau international du Travail leur adressait dès l'année 1920. Tous les gouvernements, par application de l'article du Traité de Paix ont créé ou désigné parmi leurs fonctionnaires un service ou une personne chargée des relations avec l'Organisation internationale du Travail, avec lequel le Bureau peut correspondre directement. D'année en année, au fur et à mesure que le Bureau international du Travail lui-même se développait, qu'il multipliait ses attributions, qu'il augmentait le nombre de ses services et de ses agents, le besoin s'est fait sentir dans la plupart des pays de créer un service spécial pour assurer les relations avec lui. Dans les grands pays industriels où existaient depuis longtemps des ministères spécialisés pour les questions du travail, par exemple en France où le Ministère du Travail a été créé en 1906, la désignation d'un organisme, d'un bureau ou d'une section, chargé de centraliser les communications avec le B.I.T. n'a soulevé aucune difficulté. Par exemple il était tout naturel que ce fut le Ministère du Travail, et plus spécialement au Ministère du Travail, la Direction du Travail, qui fut chargée de jouer le rôle d'agent de liaison avec l'O.I.T.

La création
du B.I.T.
a entraîné

A la faveur d'ailleurs de la création
du Bureau international du Travail, par esprit

celle de
nouveaux
ministères
dans diffé-
rents pays.

Ce mouvement
s'est sur-
tout manifes-
té dans
l'Amérique
latine: en
Argentine,
en Uruguay,
au Brésil.

d'imitation, ou sur ses suggestions, on a pu assister au surplus depuis 1920, dans la plupart des pays, à une véritable efflorescence de Ministères du travail, de ministères de prévoyance sociale, ou de sections de ministères de prévoyance sociale, ou de sections ministérielles du travail ou de la prévoyance sociale.

C'est en Amérique latine en particulier que le mouvement a été particulièrement intense et qu'il a pris une ampleur considérable. Ceci s'explique parce que l'Amérique latine n'était point jusqu'à présent une grande région industrielle; elle tend à le devenir; dans des pays comme l'Argentine par exemple, les questions industrielles qui, jusqu'à ce jour avaient été reléguées à l'arrière-plan par les préoccupations agricoles, deviennent à l'heure actuelle pressantes et il est nécessaire que les administrations suivent ce mouvement en créant des organismes; il en est de même en Uruguay, dans les Etats-Unis du Brésil. Dans tous ces pays, depuis 1920, les organes spécialisés dans la défense des travailleurs se multiplient.

En Argentine, par exemple, c'est la création d'un Département national du travail; c'est l'institution auprès du Ministère des Affaires étrangères d'un service spécial pour les questions qui sont du ressort du Bureau international du Travail de Genève.

Au Brésil, c'est la constitution du Conseil national du travail; au Chili, la création du Ministère de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociale et du travail, devenu aujourd'hui le Ministère du Bien-être social; en Colombie, l'office général du Travail; à Cuba, le Service de l'organisation internationale du Travail (au Secrétariat de l'agriculture, du commerce et du travail); au Guatemala, le Département général du Travail, dépendant du Ministère des travaux publics; à Tahiti la création du département du Travail; à Panama, le Bureau du Travail; et enfin en Equateur, la constitution du Ministère du Travail. L'Afrique du Sud n'a pas voulu être en reste; en Afrique du Sud a été créé le Département du Travail.

En Europe, même un département des affaires sociales a été créé au Danemark; et au Portugal, le Ministère des Affaires étrangères a fait un Secrétariat général des services portugais de la Société des Nations, avec une section spéciale consacrée au Bureau international du Travail.

Mais bientôt de telles institutions ont paru insuffisantes. En effet, les questions du

Les orga-
nes inter-
ministériels.

travail ne sont pas du ressort d'une seule administration. Souvent les questions du travail agricole sont traitées par le Ministère de l'agriculture; les questions du travail maritime sont traitées par le Département de la marine marchande; les problèmes de l'hygiène ressortissent aussi bien au Ministère du Travail et de la prévoyance sociale qu'au Ministère de la santé publique; les questions comme les questions de migrations mettent en oeuvre une infinité de ministères: le Ministère des affaires étrangères, chargé d'en étudier l'aspect diplomatique, le Ministère du Travail, chargé d'en étudier l'aspect social, le Ministère de l'Agriculture, chargé d'en étudier les rapports avec l'agriculture, le Ministère du Commerce, chargé d'en étudier les rapports économiques, le Ministère des Finances, chargé d'en étudier les répercussions fiscales ou financières, le Ministère de la Justice, pour les questions de naturalisation, le Ministère de l'intérieur, chargé du problème de la surveillance des déplacements. Il n'est, par conséquent, pas un ministère qui puisse se désintéresser de ces problèmes, et il est donc évident que ce n'est pas à la suite d'une étude spéciale, même à l'aide des communications par correspondance, que ces problèmes peuvent être résolus. Il est indispensable, et c'est dans cette voie qu'on s'est orienté, partout, que des commissions interministérielles viennent donner à ces problèmes, à la solution de ces problèmes l'harmonie nécessaire.

Le secrétariat de l'O.I.T. en Italie.

En Italie, dès les premiers mois de 1920, a été créé dans ce but le Secrétariat de l'organisation internationale du Travail, devenu aujourd'hui le Comité permanent de coordination pour les questions internationales du travail, présidé par le Ministre des affaires étrangères. Ce Comité comprend des représentants des diverses administrations de l'Etat intéressées aux questions du travail.

La Commission consultative des conventions internationales.

En France, a été créée la Commission consultative des conventions internationales, fonctionnant au Ministère du Travail; elle est en quelque sorte l'héritière de cette commission des traités de travail, que l'on a vu fonctionner pendant la guerre, et à laquelle avait été confiée notamment l'étude de la partie XIII du Traité de Versailles. Cette Commission assure la coordination des diverses administrations intéressées pour l'étude, la ratification, la mise en vigueur et la publication des conventions internationales du travail.

De même, la Grande-Bretagne a créé une Commission interministérielle réunissant les re-

La commission interministérielle en Grande-Bretagne. représentants des ministères intéressés par l'oeuvre de l'organisation internationale du Travail, dont le Secrétariat est assuré par la Division des questions internationales du travail spécialement chargée des relations entre le Gouvernement britannique et le B.I.T.

Organismes créés dans les Etats scandinaves.

Les pays scandinaves ont suivi l'exemple: le Danemark avec son Département de la coopération internationale de politique sociale, rattaché au Ministère des affaires sociales, la Suède avec sa délégation pour la collaboration internationale en matière de politique sociale, supprimée un moment et qui a été rétablie en 1928; elle comprend, outre des fonctionnaires des administrations intéressées, des représentants des patrons et des ouvriers, c'est-à-dire qu'elle constitue une sorte de réduction en miniature à l'usage de la nation elle-même de la Conférence internationale du Travail.

En Roumanie.

Enfin, récemment le Gouvernement roumain a créé une Commission des relations avec le Bureau international du Travail et l'organisation internationale du Travail; cette Commission est mixte et paritaire; elle a reçu un mandat extrêmement précis: celui d'assurer la collaboration effective de la Roumanie aux travaux du Bureau international du Travail, depuis les réponses aux demandes, enquêtes et questionnaires, jusqu'à l'application même des conventions une fois ratifiées. Par conséquent cette Commission a des attributions à terme extrêmement importantes.

Les délégués permanents des différents pays.

Soucieux de bien assurer leurs relations avec le Bureau international du Travail, de nombreux pays ne se sont pas contentés d'instituer auprès de leurs services intérieurs des délégués, des agents, auxquels ils ont confié le soin d'être en relations permanentes avec le B.I.T.; ils ont tenu à entretenir auprès des institutions de Genève des délégués permanents. C'était en somme appliquer à l'organisation internationale du Travail le principe déjà relativement ancien des attachés sociaux. Aujourd'hui les relations entre pays sont devenues si fréquentes, ces relations ont pris un caractère technique tellement accentué qu'il ne suffit plus comme autrefois d'entretenir auprès des légations ou des ambassades des attachés navals et des attachés militaires, qui complétaient la représentation diplomatique, elle-même figurée par les ministres plénipotentiaires ou par les ambassadeurs. Aujourd'hui l'enchevêtrement des relations internationales est tel que l'on crée autant d'attachés qu'il y a

de formes différentes de relations: attachés commerciaux, attachés d'émigration, attachés ouvriers, attachés sociaux. Les Etats se sont d'ailleurs dit qu'il était peut-être plus facile, au lieu d'entretenir comme l'avaient fait certains pays (la Suède par exemple, qui avait en 1920 un attaché social à Berlin, l'Allemagne qui avait un attaché social à Rome) les gouvernements se sont dit qu'il était peut-être facile de faire l'économie de ces attachés sociaux tout en leur donnant peut-être un rôle plus important en substituant à une représentation auprès de chacun des gouvernements intéressés une sorte de représentation collective auprès du B.I.T., en d'autres termes, en désignant des attachés sociaux auprès de leurs propres légations à Genève, lesquels joueraient le rôle d'attachés sociaux auprès du Bureau international du Travail, et par voie de conséquence d'attachés sociaux vis-à-vis de tous les Etats membres de l'OIT.

Les délégations de différents gouvernements Japon, Pologne, Suède, Pérou, etc...

Ici, c'est le Japon qui a donné l'exemple. Il a créé à Genève une délégation du Gouvernement Japonais, présidée par le représentant de ce gouvernement au Conseil d'administration du B.I.T. Ce fut ensuite le tour de la Pologne, qui accrédita auprès du B.I.T. un représentant au Conseil. Puis de la Suède, qui nomma un conseiller social auprès du B.I.T. et enfin le Pérou a désigné un délégué spécialement accrédité auprès du B.I.T.

Il ne faut d'ailleurs pas se faire illusion; cette liste, relativement brève, ne mesure pas pleinement la portée de l'effort qu'ont tenté les pays en vue de s'assurer une représentation continue auprès du B.I.T. Aussi bien, un grand nombre de pays ont pris l'habitude d'installer à Genève de véritables légations, dirigées par des ministres plénipotentiaires et chargées d'assurer la liaison, non pas seulement bien entendu avec l'organisation internationale du Travail, mais avec toutes les institutions de Genève: Secrétariat général de la Société des Nations ou Bureau international du Travail. De cette façon, par conséquent, elles entretiennent auprès de la S.D.N., exactement comme elles le feraient auprès d'un gouvernement, une véritable représentation permanente, à l'intérieur de laquelle elles peuvent, par une subdivision des attributions, des fonctions et des spécialisations, instituer autant de représentants qu'il y a de questions différentes à étudier et à suivre. Par exemple la délégation du Gouvernement polonais au Conseil d'administration du B.I.T. est devenue la délégation de la

Pologne, dirigée par un ministre plénipotentiaire, comprenant un personnel aussi nombreux que celui d'une véritable légation et chargée d'assurer la représentation du Gouvernement polonais auprès du Conseil de la Société des Nations et du Conseil d'administration du B. I. T.

Certains pays ont constitué à Berne des chancelleries spéciales.

D'autres pays ont également créé de véritables légations auprès de la Société des Nations; d'autres encore plus modestes ont accrédité spécialement auprès du Secrétariat et du B. I. T. leur ministère à Berne et constitué à Genève des chancelleries spéciales pour les questions internationales. Par conséquent, c'est bien la transposition dans les relations avec la Société des Nations et le Bureau international du travail des méthodes de représentation et de communication qui sont en vigueur pour la représentation des gouvernements les uns auprès des autres.

Pays qui ont à Genève des légations ou des représentants permanents.

A l'heure actuelle l'Afrique du Sud, le Canada, la Chine, la Colombie, Cuba, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Etat libre d'Irlande, la Lettonie, la Perse, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Yougoslavie, ont à Genève soit des légations soit des représentants permanents.

D'autre part, le Gouvernement de l'Argentine de la Bulgarie, de la Grèce, de l'Italie, de la Norvège, de la Tchécoslovaquie et du Vénézuéla, ont chargé leurs représentants diplomatiques ou consulaires à Berne et à Genève du soin de les représenter auprès de la S. D. N. et du B. I. T., ou du B. I. T. seulement.

Les grandes puissances ne figurent pas dans cette liste parce qu'elles ont, en la personne de leurs représentants auprès du Conseil d'administration, des délégués tout indiqués, des délégués tout naturellement chargés de la défense de leurs intérêts et de la représentation de leurs gouvernements. L'office national du travail de l'Uruguay est représenté auprès du B. I. T. par le consul général de ce pays à Genève.

Ainsi qu'on l'a déjà dit il est indispensable, si le Bureau international du Travail veut accomplir la mission dont il avait été investi par le Traité de Versailles, de ne point borner ses rapports aux Etats membres; et de ce fait, les relations du B. I. T. ne se limitent pas aux Etats originellement membres ou adhérents par la suite au Bureau. Comme il est naturel, ces relations s'exercent aussi auprès des Etats non-membres qu'il s'agit, soit de ramener par un lent effort de persuasion à l'Organisation Internationale du Travail, ou qu'il s'agit tout au moins de rallier à ses conceptions, de façon à éviter que leurs actions isolées et divergentes ne nuisent

à l'oeuvre générale entreprise.

C'est ainsi que le Bureau international du Travail s'est montré particulièrement actif, avec des résultats d'ailleurs différents, auprès des Etats-Unis d'Amérique, auprès de l'Union des républiques soviétiques, et auprès du Mexique.

Le rôle
des Etats-
Unis dans
l'histoire
de l'O.I.T.

Les Etats-Unis ont joué un rôle prépondérant dans l'histoire de l'organisation internationale du Travail, avant même que celle-ci n'eût été créée et n'eût commencé à fonctionner. Il est particulièrement paradoxal, ainsi qu'on l'a observé maintes fois, que les Etats-Unis, qui ont été en somme à l'origine de la S.D.N. et de l'O.I.T., se soient abstenus de participer à leur fonctionnement. Le Président de la Commission de législation internationale du Travail près de la Conférence de la paix avait été en effet M. Samuel Gompers, président de la Fédération américaine du travail. La première session de la Conférence internationale du travail s'était tenu en manière d'hommage au Gouvernement des Etats-Unis, dans la capitale fédérale de ce dernier, à Washington. Un membre du cabinet de M. Wilson, alors Président des Etats-Unis, le secrétaire du travail Monsieur W. C. Wilson, avait présidé cette Conférence. Le Président Gompers, le Professeur Shotwell et le Docteur Andrews avaient été membres du comité d'organisation de cette conférence. Mais les Etats-Unis n'ayant point ratifié le Traité de Versailles, n'ont pris aucune part officielle aux travaux de l'organisation.

Cependant, malgré cette abstention officielle, les relations personnelles et les relations officielles ont été fréquentes. A Gênes, en 1921; la même année au Comité d'hygiène industrielle et depuis lors toujours des Américains ont figuré parmi les membres des différents comités consultatifs du B.I.T.

Le Bureau international du Travail de son côté s'est efforcé de manifester tout l'intérêt qu'il portait aux questions américaines. A trois reprises, en 1922, 1926 et 1930, son Directeur ou son directeur-adjoint ont franchi l'Atlantique et ont visité les principales villes des Etats-Unis, s'entretenant avec tous ceux qui là-bas manifestent quelque sympathie pour l'oeuvre entreprise à Genève. Ils y ont trouvé de multiples preuves d'intérêt pour l'organisation internationale du travail. D'autre part, des organes officiels des Etats-Unis ont fréquemment fait appel à la documentation du B.I.T. En 1922, le Sénat a sollicité des informations sur les conditions de l'industrie du charbon en Europe; l'année suivante une documentation analogue lui a été fournie sur le travail des enfants; en 1926 le B.I.T.

a entrepris, à la requête du "National Bureau of Economic Research" une enquête remarquable sur les problèmes d'émigration, dont les résultats ont été publiés l'année dernière en deux volumes, qui sont à l'heure actuelle la documentation la plus importante et la plus neuve qu'on puisse avoir sur ces problèmes. L'auteur de cette enquête est M. Ferenszi, membre le plus informé du Service des migrations au B.I.T., il s'est livré dans la plupart des pays à une enquête personnelle. Il lui a été donné de compulsier et quelquefois d'exhumer des archives, des renseignements du plus haut intérêt, tels que les données par l'émigration française au Canada depuis les origines de la colonisation française dans ce pays.

En d'autres occasions, Washington fit fréquemment appel aux recherches scientifiques de Genève. Lorsqu'en 1924, le Conseil d'administration nomma une commission permanente des migrations, les Américains en firent partie à plusieurs reprises. En 1926 des entretiens avec deux grands industriels philanthropes américains, MM. Filene et Denison, aboutirent à la création à Genève d'un Institut international de l'organisation scientifique du travail. En 1930, le Bureau international du Travail a entrepris, à la requête de M. Ford, et avec les ressources fournies par M. Filene, une enquête sur les salaires à donner aux ouvriers des principaux pays européens employés dans l'industrie automobile, pour leur permettre de mener en Europe une vie analogue à celle menée par les ouvriers américains de même emploi. En un mot l'attitude des Etats-Unis est une coopération amicale, sans participation.

Les relations du B.I.T. avec les Etats-Unis.

Quant aux relations du B.I.T. avec les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis de l'organisation internationale du Travail est une attitude amicale, sans participation. Depuis 1927, par exemple, l'Association des conseillers d'industrie des Etats-Unis nomme et entretient un fonctionnaire auprès du Bureau international du Travail comme agent de liaison; celui-ci, tout en maintenant des relations très utiles avec les Etats-Unis, se livre en Europe à des recherches concernant les relations industrielles dans différents pays et a publié sur cette question des études du plus haut intérêt. Enfin les Etats-Unis ont pris une part importante au Congrès de la Silicose, qui s'est tenu en 1930 à Johannesburg; les Etats-Unis grand pays minier, ont en effet le plus grand intérêt à participer à des travaux touchant cette maladie particulière aux mineurs, la silicose, qui provoque chez les mineurs par l'absorption de la pous-

Rapports du
B.I.T.
avec
l'U.R.S.S.

sière de charbon des tuberculoses précoces.

Pour ce qui est de l'Union des républiques soviétiques, le Bureau international a suivi avec attention dès le début les conditions du travail qui y règnent et l'évolution qui s'y poursuit. Il a pour ce faire deux raisons: une raison d'ordre scientifique ou théorique une raison d'ordre politique ou pratique. C'est en effet une expérience sur la plus vaste échelle qui ait jamais été connue de l'application des méthodes socialistes soit à l'organisation des industries, soit à la rémunération des travailleurs. D'un autre côté, il n'est pas douteux que cette expérience ou ces conditions sont de nature à avoir une répercussion sur la situation et les revendications des travailleurs du monde entier.

Une tentative d'envoi d'une commission d'enquête du Bureau international du Travail en République des Soviets, en 1920, a dû être abandonnée. Néanmoins, par la suite, grâce à des relations officielles ou officieuses établies avec les organismes administratifs individuellement considérés, ou avec les organisations syndicales, le B.I.T. a pu obtenir l'échange des documents, des publications les plus importantes de part et d'autre. Grâce à cette documentation abondante, et unique en son genre, car aucun gouvernement ne peut se flatter d'avoir obtenu sur la Russie des Soviets des renseignements aussi complets que le Bureau international du Travail, ce dernier a été à même d'étudier systématiquement les conditions d'emploi dans la République des Soviets. Il a notamment publié une série d'études sur les salaires, les conditions de vie, l'organisation syndicale, les rapports entre le Gouvernement et le syndicalisme, etc...

L'attitude du Gouvernement des Soviets vis-à-vis du Bureau international du Travail obéit d'ailleurs aux vicissitudes de la politique générale russe. A un moment il avait paru au Bureau international du Travail qu'il lui serait possible d'établir des relations avec le Gouvernement soviétique, au moins sur le plan scientifique. Ainsi en 1928 a paru dans la Revue internationale du Travail une étude du plus haut intérêt sur les salaires comparés dans la ville de Moscou et dans un certain nombre de pays industriels. Ce document avait été publié avec l'approbation et sur les données qui avaient été fournies par le Commissariat du Travail de l'U.R.S.S.

Depuis, le gouvernement soviétique a fait machine en arrière. Il considère une collaboration

avec la Société des Nations ou avec le Bureau international du Travail comme impossible, en raison de la divergence de principes qui les sépare des conceptions politiques de ces organismes. Néanmoins, chaque fois qu'il en a l'occasion, il ne manque pas de reconnaître la haute valeur documentaire et scientifique des publications de Genève, et il s'en sert lui-même pour les publications qu'il met à la disposition de celle-ci.

Relations
du B.I.T.
avec le
Mexique.

Quant au Mexique, sans participer au Bureau international du travail, pour des raisons d'ailleurs tout à fait étrangères à la politique de celui-ci, et qui tiennent uniquement au mécontentement qu'a éprouvé le Mexique à n'avoir pas été invité à adhérer dès le début du Traité de Versailles, alors qu'il n'y avait aucune bonne raison de l'en exclure, il a cependant accompli chez lui une œuvre parallèle à celle de l'organisation internationale du travail. Ainsi les Etats-Unis du Mexique ont unifié en un code du travail la législation éparse de leurs divers Etats constitutifs puisqu'aussi bien au Mexique, comme aux Etats-Unis, chacun des Etats fédérés, a qualité pour promulguer une législation sur les matières du travail. Il a donné à ce code du travail un caractère nettement progressiste. Et le représentant du Mexique, simple observateur à la Conférence de 1930 (à la 14ème session de la Conférence internationale du Travail) a pu largement adhérer à toutes les réformes accomplies ou proposées par l'organisation internationale du Travail, puisque son gouvernement les avait déjà réalisées pour son propre compte.

Relations
de la
Turquie
et de
l'Egypte
avec le
B.I.T.

Enfin la Turquie poursuit de son côté une politique interventionniste sociale très étendue, l'Egypte n'attend plus que la solution du problème politique de son adhésion à la Société des Nations, subordonnée à l'issue des négociations avec le Gouvernement britannique, pour adhérer à l'organisation internationale du Travail. Et si l'on considère que l'Egypte a manifesté vis-à-vis de cet organisme une sympathie particulière, comme en témoigne notamment la visite du roi Fouad en juillet 1929 à Genève, on peut constater que l'action morale, sinon juridique et officielle, du Bureau international du Travail n'a plus aujourd'hui comme limites que celles de l'univers civilisé lui-même. En attendant qu'une extension de la Société des Nations aux Etats qui n'y adhèrent point encore, transforme cette action et cette collaboration morale en une coopération officielle, législative et constitutionnelle.

Les rapports du Bureau international du travail avec les organisations professionnelles, ouvrières et patronales.

L'organisation internationale du Travail, quel que soit le rôle qu'aient joué dans sa création officielle les divers gouvernements et en particulier le Gouvernement britannique, du projet duquel est issue la partie XIII du Traité de Versailles, ne pouvait oublier cependant qu'elle devait son origine à une réclamation déjà fort ancienne et de plus en plus précise des organisations ouvrières et aux revendications qui remontent, dans une forme un peu précise, à la première réunion de l'Internationale. Elle ne pouvait pas abandonner ceux dont elle était pour ainsi dire la fille, et dans son oeuvre de législation constante elle devait s'appuyer sur ces masses autrement qu'en les appelant simplement à participer de manière officielle, par l'intermédiaire de représentants au Conseil d'administration ou de représentants à la Conférence. Il était bon, de même que les relations avec les gouvernements ne se bornaient point à entretenir auprès de leurs administrations respectives des délégués ou des fonctionnaires qu'il en entretînt d'officieuses avec les organisations ouvrières ou les organisations patronales.

Depuis que sur l'initiative lointaine de la Fédération américaine du travail et des réunions de conférences ouvrières, antérieures ou contemporaines de la Conférence de la paix, la partie XIII du Traité de Versailles a été adoptée; depuis l'heure où l'action ouvrière avait obtenu par anticipation l'universalisation de ces décisions, grâce à l'adhésion imposée de l'Allemagne et de l'Autriche aux travaux de la Conférence, la collaboration des organisations syndicales ouvrières a été poursuivie régulièrement avec les trois organes de l'Organisation internationale du travail, la Conférence, le Conseil et le Bureau.

Lors de la création de la Division des renseignements et des relations, le Directeur du Bureau international du Travail, sachant que les ouvriers désiraient avoir un représentant quasi officiel auprès du Bureau international, a créé un service des relations ouvrières, lequel a toujours maintenu un contact étroit avec les organisations syndicales internationales et avec les centrales nationales.

L'organisation syndi-

L'organisation syndicale ouvrière à l'heure actuelle est une organisation en forme de

cale ouvrière
re actuelle

pyramide: à la base, les syndicats particuliers ou primaires, groupant les syndiqués individuellement considérés, à mi-hauteur les organisations soit à base professionnelle, soit à base territoriale (en France par exemple les fédérations de métiers à base professionnelle, les bourses du travail à base territoriale au sommet dans le pays des confédérations groupant ces deux sortes d'associations; enfin, sur le plan international des confédérations, des centrales syndicales, dont les principales sont la Confédération d'Amsterdam, appelée la II^e Internationale, la Confédération de Moscou, qualifiée la II^e Internationale ou Internationale rouge, enfin l'Internationale des travailleurs chrétiens, reposant chacune sur des organes correspondants à l'intérieur du pays. En France, par exemple on compte la tendance réformiste représentée par la Confédération générale, du Travail ayant à sa tête M. Jouhaux, la Confédération générale du Travail unitaire, et enfin la Confédération française des travailleurs chrétiens. Bien entendu, de même qu'il a été impossible pour le Bureau international du Travail de nouer des relations avec l'Union de la République des Soviets, il lui a été impossible de nouer des relations avec les confédérations unitaires, ou les représentants nationaux de la Confédération unitaire. Par contre, il a noué des rapports très étroits avec, soit la centrale internationale d'Amsterdam, soit la centrale des travailleurs chrétiens, et avec les organismes symétriques au sein de chaque pays considéré.

La création
du B.I.T.
La scission
ouvrière

En 1920, le Bureau international du Travail est créé. C'est une année de troubles et de conflits syndicaux. En France par exemple, elle est marquée par une grève générale des cheminots. La scission se produit à ce moment entre les différentes tendances. La classe ouvrière se scinde en deux fractions, la fraction qui reste fidèle aux traditions de l'ancienne centrale et à la charte d'Amsterdam la branche qui suit l'obédience de Moscou et fonde les organisations unitaires. C'est l'époque aussi où sévit la grande crise économique d'avant-guerre. Les effectifs syndicaux, sous cette double action, division de la classe ouvrière, chômage et manque de ressources pécuniaires de travail leurs subissent une grande baisse. Ils tombent de 25 Millions en 1920 à une quinzaine de millions l'année suivante. Sans doute cette chute est tempérée par l'affiliation à l'Internationale de Moscou, dont les chiffres n'ont jamais été publiés ou contrôlés.

On peut craindre à ce moment que le lien entre le Bureau international du Travail et les

Le maintien du lien entre le B.I.T. et les centrales internationales, ne vient à peine d'être créé, les relations viennent à peine d'être nouées; elles sont fragiles, précaires. La scission du monde ouvrier, la crise économique ne vont-elles pas être pour ce lien un coup fatal? Il n'en est heureusement rien. En 1921, le principe même de la collaboration avec le Bureau international du Travail est mis en question. Néanmoins dès ce moment, la classe ouvrière se montre particulièrement sage et elle rejette, à une forte majorité, une proposition conduisant à la rupture des relations. Dès lors on peut dire que la plus grave épreuve a été traversée, que le B.I.T. en est sorti victorieux, que la cause du B.I.T. est gagnée auprès du mouvement syndical national et international. Les demandes de renseignements, les demandes de documentation affluent.

On voit par exemple le Bureau international du Travail saisi de questions touchant le travail de nuit, le travail agricole, l'organisation de l'industrie dans les produits chimiques, etc... La période des relations régulières s'ouvre.

En 1922, le Directeur du B.I.T. participe au congrès des Trades Unions et il explique aux représentants des ouvriers ses vues sur la forme des relations à établir entre Genève et le monde syndical. Au Congrès de Vienne en 1923, M. Albert Thomas est aussi présent et depuis il l'a toujours été. Il a estimé en effet de son devoir de ne point se désintéresser du mouvement syndical ouvrier. Il s'est considéré comme n'étant pas nécessairement, ainsi qu'on a voulu le voir, une sorte d'arbitre entre le monde patronal et le monde ouvrier, mais bien plutôt comme l'avocat du monde ouvrier. Aussi bien la déclaration de principe même, placée en tête de la partie XIII du Traité de Versailles, ne tient-elle pas la balance égale entre le monde patronal et le monde ouvrier. Elle fait état du fait que le monde patronal est assez puissamment organisé, a des attaches suffisantes avec le monde politique, pour n'avoir pas besoin de trouver en un traité une nouvelle cause de puissance. Dès lors en sa qualité d'avocat des travailleurs, le Directeur du Bureau international du travail doit aller recevoir leurs indications et leurs suggestions, non point dans les conversations officielles, mais en allant les puiser à la source même de l'opinion ouvrière dans ses manifestations les plus sincères et les plus complètes, c'est-à-dire dans ses congrès internationaux. Et depuis, grâce à cette action, la confiance s'est

accentuée et la progression des demandes de renseignements, à défaut d'autres indices, suffira à le prouver: 28 demandes en 1921, 48 en 1922, 116 en 1923. Aujourd'hui les demandes de renseignements sont si nombreuses qu'on a renoncé à en tenir statistique.

En 1924 se nouent définitivement les liens avec l'organisation syndicale. Pourtant ici encore à ces débuts surgissent certaines difficultés. Les Russes, hostiles à l'organisation internationale du travail, participent aussi au Congrès des Trade-Unions, à Hou, en Angleterre. Mais le Directeur du B.I.T. y assiste de son côté, et il n'est pas homme à se laisser discuter et étrangler sans débat. Le président du congrès doit reconnaître que le programme législatif de l'organisation internationale du travail est très proche des revendications ouvrières, et par conséquent toutes les critiques adressées au B.I.T. tombent devant cette constatation.

L'enquête

du B.I.T.
sur la li-
berté syndi-
cale.

Peu après, au cours d'un voyage que M. Albert Thomas fait dans les Balkans, il entre en contact avec les organisations ouvrières bulgares et avec les organisations yougoslaves et roumaines. Celles-ci se plaignent du mépris dans lequel sont tenus par les autorités et les patrons les principes les plus élémentaires de la liberté syndicale. Ils demandent que cette question soit mise à l'ordre du jour de l'organisation; ils demandent qu'une enquête soit faite sur les conditions dans lesquelles cette liberté est établie, et ils demandent que, en même temps qu'une étude attentive de la législation et de sa soi-disant générosité, une étude non moins attentive soit faite des conditions pratiques dans lesquelles cette liberté, proclamée législativement, est appliquée administrativement et pratiquement. Et c'est de cette suggestion, de cette requête, qu'est née cette enquête magistrale du Bureau internationale du travail sur la liberté syndicale, resumée dans cinq volumes d'un intérêt puissant, tant pour le juriste qui y trouvera une documentation abondante sur la législation en vigueur dans tous les pays sur cette matière, que pour le sociologue qui y trouve exprimée avec force l'opinion patronale, l'opinion ouvrière et l'opinion gouvernementale, telle que celles-ci peuvent se trouver formulées dans les congrès, dans les journaux, dans les arrêts ou jugements.

Autres ques-
tions suggé-
rées de la

Cet exemple a été suivi. Depuis lors un grand nombre de questions placées à l'ordre du jour des travaux de la Conférence, ont été le résul-

Conférence
par le
B.I.T.

tat de conservations, de suggestions, présentées par les mouvements syndicaux. Par exemple le travail des marins, le travail du personnel des chemins de fer, ont été inscrits à l'ordre du jour des travaux de la Conférence à la suite d'entretiens du Bureau international du Travail avec la Fédération internationale des transports, laquelle couvre aujourd'hui tout le personnel s'occupant à quelque degré que ce soit des transports maritimes, fluviaux, aériens et ferrés.

Le congrès
mondial des
migrations
et le B.I.T.

C'est ainsi encore qu'on a essayé et qu'on essaie actuellement, de résoudre sur le plan social, sur le plan économique, la question charbonnière, à la suite des entretiens avec la Fédération internationale des travailleurs du sous-sol, en 1925. De même, le Congrès mondial des migrations, tenu à Londres en 1926, à la demande de la Confédération d'Amsterdam, et où les ouvriers se sont occupés eux-mêmes de tous les problèmes immenses et variés que pose aujourd'hui le passage des hommes d'un pays dans un autre, a réclamé du Bureau international du Travail une politique plus active, une politique plus hardie dans ce domaine. Il a dit au B.I.T.: il ne suffit pas, comme vous l'avez proposé en 1921, d'établir une statistique, d'unifier les statistiques, de rassembler une documentation législative ou diplomatique sur les migrations; Certes vos publications sont d'un intérêt primordial et les savants y trouveront la matière d'études intéressantes. Mais ce que nous vous demandons, c'est de jouer en quelque sorte le rôle de chambre de compensation d'émigration, de jouer un rôle plus actif, et de tenir aux gouvernements le langage suivant: "il est inadmissible qu'à l'heure actuelle vous prétendiez cantonner les populations sur-peuplées dans des territoires trop étroits; il est du devoir des nations riches et sur-peuplées d'accueillir les émigrants; il est inadmissible que les pays riches en matières premières prétendent s'en arroger le monopole..C'est à cette condition que nous pourrions amener dans le monde la véritable unité économique et sociale; c'est au Bureau international du Travail qu'il convient de prendre cette initiative".

Le Bureau international du Travail sans doute n'a pas osé accepter une mission aussi lourde de responsabilités et de difficultés. Mais il a prêté cependant une oreille attentive et complaisante à ces suggestions. D'autant plus qu'elles venaient à l'appui des protestations discrètes qu'il avait élevées, ou qu'on avait élevées en son nom, contre

les réunions émanant d'autres initiatives, telles que les réunions de Rome de 1924, ou les réunions de Cuba de 1928, convoquées non pas à la requête de l'Organisation internationale du Travail, mais des pays d'émigration, pour les buts et sur l'initiative de l'Italie et de la Pologne, lesquelles prétendaient dicter au monde et dicter aux pays d'émigration une politique uniforme. Il était donc naturel que le Bureau international du travail se réjouit de se voir ainsi ériger en arbitre et en organisateur des solutions requises par ces difficiles problèmes.

Le congrès
de Gand et
le B.I.T.

La fédération internationale du textile, dans son congrès de Gand en 1929 a demandé au B.I.T. une enquête sur les conditions d'emploi dans les principales industries textiles.

On sent toute la portée et la transformation du mouvement. Ce n'est plus seulement, comme au début, une documentation qui est demandée au Bureau international du travail. Ce n'est point seulement à sa science que l'on fait appel; c'est à sa vertu d'initiateur, c'est à sa puissance d'animateur, c'est à sa force d'action que l'on recourt, et c'est à lui qu'on demande de prendre l'initiative et la direction du mouvement social contemporain. On comprend que la plupart des problèmes sociaux, dans une économie aussi universalisée que la nôtre, ne peuvent plus être conçus que sur le plan international. Comment des problèmes tels que les problèmes d'échanges de matières, d'échanges de marchandises, d'échanges de capitaux, d'échanges d'hommes, peuvent-ils être résolus par chaque Etat pour son propre compte? Sans doute faut-il faire actuellement la part de la crise, qui replie chacun des Etats sur lui-même et l'oblige à chercher des solutions pour son propre compte; mais il faut espérer que c'est une crise passagère, et que demain l'heure sonnera de reprendre ces problèmes sur le plan international. Aussi devant la difficulté de faire agir systématiquement, uniformément, de façon cohérente, les Etats repliés dans leur égoïsme sacré, les travailleurs de tous les pays, naturellement, tournent leurs yeux vers les organes de Genève, de même que c'est à la Société des Nations que les peuples avides de paix adressent leur appel.

La confiance
de la classe
ouvrière
pour le
B.I.T.

Peu à peu, par conséquent, la mentalité se transforme, les suspicions de la classe ouvrière à l'égard du B.I.T. tombent. La confiance des travailleurs, qui est si difficile à gagner (car il faut bien reconnaître qu'ils ont été souvent trompés au cours de l'histoire par leurs prétendus défenseurs), se consolide. Il faut ici rendre

hommage aux hommes placés à la tête du Bureau international du travail, M. Albert Thomas et Arthur Fontaine. Arthur Fontaine en particulier, avait toujours fait surtout figure d'arbitre entre des intérêts divergents, depuis le jour où il avait été directeur du travail au Ministère du travail, jusqu'au jour où il devait terminer sa carrière comme président du Conseil d'administration du B.I.T. Ainsi, peu à peu, les groupements de travailleurs les plus réfractaires, les plus réticents s'adressent au B.I.T. Ils lui demandent d'abord de simples renseignements, de crainte de se compromettre aux yeux de leurs mandants, puis ses conseils et sa collaboration. C'est le cas des travailleurs de la métallurgie, des travailleurs du bois, des travailleurs du fer, des travailleurs de l'alimentation et même des travailleurs de la terre. Eux aussi entrent dans la voie qui leur est ouverte pour profiter des ressources de l'organisation internationale du travail en faveur de l'amélioration de leur situation, par la documentation d'abord, par la coopération ensuite.

L'organisation internationale des travailleurs chrétiens.

Les travailleurs chrétiens se sont, depuis le mois de juin 1920, organisés à leur tour sur la base internationale, à l'instar de la Confédération d'Amsterdam et de la Confédération de Moscou. Déjà sans doute avant la guerre avaient-ils un secrétariat international à Cologne. Mais c'est en 1920 que véritablement le syndicalisme chrétien prend son essor et son développement. Ce syndicalisme groupe déjà à cette époque des forces considérables en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas, en Suisse, en Belgique, en Espagne, en France (en France, soit dans certaines corporations comme les chemins de fer; soit dans certaines régions comme la région du Nord) en Hongrie, en Italie, en Luxembourg, en Pologne, en Tchécoslovaquie.

Rapports des travailleurs chrétiens et du B.I.T.

Aux deux premières sessions de la Conférence internationale du Travail à Gênes, plusieurs délégations comprenaient déjà des syndiqués chrétiens comme conseillers techniques. Le mouvement révélait donc ainsi dès cette époque sa puissance. Le Bureau international du travail, qui ne peut rester étranger ou absent dans aucune des manifestations du mouvement syndical, s'est fait représenter au Congrès de la Haye, puis à celui de la plus importante branche de la nouvelle Internationale, l'Union des syndicats chrétiens allemands à Essen en 1920.

Après la visite d'une délégation de la Confédération internationale des travailleurs chré-

tiens au mois de mai 1921, de même que le directeur avait fait désigner à la Direction des relations et des recherches un service spécialement chargé des relations avec les organisations syndicales ouvrières, de même le Directeur nomma un fonctionnaire spécial pour entretenir des relations régulières avec le syndicalisme chrétien. En ces matières, il faut faire preuve surtout de tact et de doigté. Il ne faut pas imposer des relations; il faut les provoquer il faut les suggérer, et il faut, si l'on veut qu'elles s'établissent, donner à ceux dont on les sollicite toutes les garanties de la confiance. Pour la leur donner, il faut que le fonctionnaire chargé d'entrer en relations soit un sympathisant du mouvement en question. On ne saurait évidemment confier le soin d'assurer les relations avec les syndicats chrétiens à un athée syndicaliste révolutionnaire. De même il serait peu séant de confier à un travailleur chrétien réformiste les relations avec le syndicalisme d'Amsterdam. C'est pourquoi le Directeur du B.I.T. désirant obtenir la fin, emploie les moyens adéquats à ce but.

Ainsi le Bureau international du Travail a pu attirer l'attention des travailleurs chrétiens sur l'Organisation internationale et son oeuvre. Les relations étaient d'ailleurs à peine organisées quand une première difficulté, déjà signalée surgit. Le gouvernement néerlandais avait nommé comme représentant officiel à la Conférence internationale du travail un représentant du syndicat catholique de Hollande, lequel se trouvait précisément être le secrétaire général de l'Internationale syndicale chrétienne. Il avait par conséquent deux titres à l'animadversion des ouvriers socialistes; d'un côté il appartenait à un syndicat considéré comme minoritaire dans son pays, et d'un autre côté il représentait une tendance assez différente de la tendance syndicaliste d'Amsterdam, la tendance syndicaliste chrétienne. On s'en remit à un avis de la Cour de La Haye de décider si oui ou non un gouvernement pouvait désigner un représentant officiel au Conseil d'administration et à la Conférence internationale, parmi des organisations syndicales ne représentant pas individuellement la majeure partie des ouvriers syndiqués du pays; la solution que donna la Cour de La Haye fut favorable au Gouvernement hollandais, et par conséquent M. Serrarins représentant les syndicats catholiques hollandais, et secrétaire de la Confédération internationale chrétienne, pris siège à la conférence.

Entre temps, le Congrès international des syndicats chrétiens d'Innsbruck, en juin 1922,

revendiquait une représentation équitable dans les différents organismes de l'organisation internationale du travail. C'est là une revendication aussi ancienne que la conférence de Washington. Dès la conférence de Washington en 1919, la Confédération des travailleurs chrétiens en France, qui n'avait à l'époque qu'une organisation très embryonnaire avait formulé une demande tendant à ce que les travailleurs chrétiens comme tels fussent représentés à cette conférence. On lui ^{fit} observer conformément aux statuts du B.I.T. que, quel que fût le désir de voir représenter toutes les tendances, les statuts du B.I.T. s'y opposaient. La constitution de l'organisation internationale du travail ne permet pas en effet, une représentation des minorités syndicales. Elle confère le droit d'être représenté ou le droit de choisir des délégués aux organisations considérées comme les plus représentatives. Or, quelque intérêt que présente une minorité, on ne peut pas cependant la considérer comme la plus représentative, surtout quand son importance numérique n'est point compensée par une importance idéologique et une action suffisamment large. L'organisation du B.I.T. ne lui permet qu'un correctif moral à la règle stricte de la représentation majoritaire, notamment lors de la nomination de délégués aux commissions indépendantes des rouages officiels de l'organisation internationale du travail. C'est là que les minorités peuvent trouver leur place. Les groupes ne jouent plus de rôle dans cette désignation; et pour montrer l'importance que le Bureau international du travail y attache, et l'intérêt qu'il porte à leur action à la fois corporative et morale, il a suggéré aux gouvernements, ou a pris lui-même l'initiative de désigner des représentants de ces groupes minoritaires pour faire partie des commissions non-officielles. Actuellement encore les syndicats chrétiens n'ont pas obtenu la place officielle qu'ils souhaiteraient dans l'Organisation. Toutefois, à la suite de la publication de l'avis de la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire Serrarins, un certain nombre de gouvernements se sont cru autorisés à désigner comme représentants officiels, des délégués ou conseillers techniques, des représentants des travailleurs chrétiens.

Ceux-ci n'ont d'ailleurs jamais failli à la solidarité ouvrière. Contrairement à ce que craignaient les ouvriers socialistes qui les accusaient de pactiser avec le monde patronal, jamais

on ne les a vus pactiser avec le représentant patronal dans les questions qui ont mis aux prises ouvriers et patrons; tout au plus se sont-ils quelquefois abstenus, mais jamais ils n'ont pris le parti de l'élément patronal. De ce fait une grande part des suspicions et des préventions de la classe ouvrière appartenant à la Confédération d'Amsterdam sont tombées. La preuve en est le fait déjà signalé que M. Serrarins lui-même a acquis la confiance de ses collègues au point que très souvent il a été chargé de prendre la parole en leur nom et désigné pour les représenter dans un certain nombre de commissions. D'un autre côté, par leur intermédiaire, ainsi que par celui des commissions non officielles, des relations cordiales et fécondes ont été établies entre le bureau international du Travail et ces groupements de plus en plus importants.

Il est juste de reconnaître que les syndicats chrétiens eux-mêmes ont rendu au B.I.T. l'hommage qu'il mérite. On peut même se demander si, en allant au fond des choses, ce ne sont pas les syndicats chrétiens qui correspondent le mieux à l'état d'esprit des rédacteurs de la partie XIII du traité de Versailles; et si le Bureau international n'est pas, au stade international, l'expression du désir de collaboration qui a toujours animé les syndicats chrétiens. Le B.I.T. n'est-il point cet organe de collaboration avec le patronat, répondant si bien aux aspirations de l'internationale chrétienne, et au contraire assez étranger aux revendications de l'Internationale d'Amsterdam, laquelle dans son article 1er (reproduit par l'art. 1er de la confédération générale du travail en France) postule la suppression du patronat et la suppression du salariat.

C'est pourquoi dans tous les congrès de syndicats chrétiens l'organisation internationale du travail a fait l'objet de résolutions, de votes, exprimant le souhait de multiplier et d'accélérer les ratifications, l'inscription à l'ordre du jour de la conférence de questions intéressant les travailleurs chrétiens. Dès 1922 par exemple, le grand congrès d'Innsbruck en élaborant un grand programme économique, faisait la place très large à l'organisation internationale du Travail. Il en était de même depuis de tous les organismes; par exemple la Fédération internationale des syndicats chrétiens d'ouvriers agricoles, la Fédération internationale des mineurs chrétiens, la Fédération internationale des ouvriers des transports et des usines, la Fédération internationale des syndicats

Rapports
du B.I.T.
avec des
fédérations
nationales.

chrétiens de cheminots, etc...

A côté de ces centrales internationales qui représentent l'organisation la plus synthétique des travailleurs, qui représente l'union des travailleurs par delà les frontières sur la base des métiers, sur la base de la classe, ou sur la base de la confession, le Bureau international a entretenu des rapports avec des Fédérations nationales qui, pour une raison ou pour une autre, raisons politiques ou juridiques, ne sont point encore incorporées dans ces organismes. Et de même que le Bureau international du Travail ne s'est pas cru autorisé à négliger les relations avec les Etats non membres de la Société des Nations lorsque ceux-ci présentaient un intérêt suffisant pour qu'il crut avoir l'obligation d'entretenir des relations, de même s'agissant des grands syndicats nationaux non affiliés aux centrales internationales, il s'est cru dans l'obligation de ne point négliger l'entretien de relations avec eux, par exemple: relations avec les organisations fascistes, relations avec les organisations américaines, ou avec les organisations comme celles des travailleurs de l'Extrême-Orient, qui ne sont point encore aujourd'hui affiliées à la centrale d'Amsterdam.

La confédération des corporations nationales fascistes, qui représentait à l'origine le mouvement syndical issu du fascisme naissant, a pris part aux travaux de la Conférence internationale du Travail dès l'année 1922 par l'intermédiaire d'un conseiller technique. Après l'avènement du fascisme au pouvoir, à partir de la 5ème session de la Conférence internationale du Travail en 1923, le président de la Confédération lui-même a pris la direction de la délégation ouvrière italienne, et telle a été la règle pendant plusieurs années, en dépit des protestations renouvelées de la classe ouvrière.

Mais après la loi du 13 avril 1926, qui établissait le statut juridique des syndicats, jusqu'au jour où la Fédération unitaire des travailleurs fascistes a été remplacée par cette Fédération nationale autonome, chacune avec leur président, ce n'est plus un organisme unique, mais sept organismes correspondant aux principales branches professionnelles qui représentent le mouvement fasciste syndical. Depuis cette époque ce n'est plus M. Rossoni mais M. Razza, qui représente les syndicats italiens. C'est un de ses présidents M. Razza, qui est aussi le président de la Confédération de l'industrie, qui a représenté les ouvriers à la Conférence de Genève.

Rapports
du B.I.T.
avec les
syndicats
fascistes.

Entre le Bureau international du Travail et les syndicats fascistes les relations ont été normales. Le Bureau international du Travail ne s'est pas cru autorisé à entrer dans le litige qui séparait les ouvriers des syndicats fascistes. Il a considéré avec raison que la forme de gouvernement et la forme du syndicalisme était une question dont chacun des gouvernements était maître. Il n'a pas été jusqu'à rompre les relations avec un Etat membre du Bureau international du Travail; il a suivi avec intérêt, quelquefois avec sympathie, certaines des innovations du mouvement fasciste, et en tous cas il a eu avec lui des relations courtoises et correctes, qui convenaient; échanges de documentation, échanges d'informations de part et d'autre; pour le B.I.T. étude approfondie des institutions syndicales fascistes. Le fascisme est un mouvement social des plus intéressants et qu'il ne suffit pas de traiter par préterition. De même qu'il serait absurde de nier l'existence du mouvement soviétique et absurde par hostilité de ne point l'étudier, de même il serait ridicule de traiter par le simple mépris une expérience sociale et économique de l'envergure de l'expérience fasciste.

Pour les syndicats fascistes, il y a eu de leur côté création d'un service de correspondance avec le B.I.T., étude critique de ses travaux. Car les syndicats fascistes, quoiqu'appartenant à la Conférence internationale du Travail par leurs représentants ne se privent pas le cas échéant de critiquer de façon véhémement l'état d'esprit qui règne à Genève, et en particulier la démocratie qui est à la base de la désignation des membres de la Conférence internationale du Travail. La démocratie qui a l'objet de la défense passionnée des ouvriers, notamment par la bouche de M. Jouhaux, n'a pas trouvé dans la presse fasciste un accueil très sympathique. D'un autre côté à la conférence du Travail, depuis 1923, le groupe ouvrier n'a cessé de contester la validité de la délégation italienne; la majeure partie de l'assemblée au contraire l'a toujours admise; et le Directeur du B.I.T., fonctionnaire discipliné, s'est incliné devant la majorité des membres de la Conférence, dont il est en somme lui-même le délégué.

Rapports
du B.I.T.
avec le syndi-
calisme
britannique
et le syndi-
calisme des
Dominions.

Le Bureau international du Travail, en dehors de ses relations avec les syndicats fascistes, en a entretenu d'assez étroites avec le syndicalisme britannique, ou plutôt le syndicalisme des Dominions britanniques. En 1924, après quelques contacts individuels, les rapports entre le syndicalisme italien et le Bureau international du Travail se sont déve-

loppés; en 1925 par exemple un délégué ouvrier australien participe à la session de la Conférence; en 1927 le Conseil syndical pour toute l'Australie envisage un système plus cohérent de désignation des délégations; à ce moment-là d'ailleurs le syndicalisme australien est partagé entre deux tendances; il a tourné ses regards vers Moscou; il a imaginé d'entrer dans un secrétariat pan-pacifique; il semble qu'à ce moment-là le syndicalisme ouvrier tende à s'organiser sur une base régionale; et puis l'Australie revient vers le B.I.T., ou tout au moins entre dans une voie qui le rapproche de Genève.

L'Afrique du Sud a envoyé des délégués à presque toutes les sessions de la Conférence. La Fédération des travailleurs d'industrie, du commerce de l'Union sud-africaine, sont affiliés d'ailleurs de leur côté à la Fédération d'Amsterdam, et c'est par l'intermédiaire de celle-ci qu'ils sont représentés à Genève. D'autre part, l'idée chemine en Afrique australe d'une fusion entre les deux grands groupements de travailleurs blancs, la Fédération ouvrière du Cap et le "South Africa Trade-Unions Congress", c'est-à-dire le Congrès des Trade-Unions sud-africains.

Au Canada, le Congrès des Trade-Unions a toujours été un collaborateur du Bureau international du Travail; depuis la première heure il a toujours eu des membres à la Conférence et au Conseil d'administration.

Même intérêt non démenti de la part des syndicats de la Nouvelle-Zélande. En effet, ces pays qui paraissent petits, sont des pays qui ont joué un rôle immense et qui continuent à jouer un rôle immense dans le mouvement social international. L'Australie, l'Australasie, la Nouvelle-Zélande ont été des pays dans lesquels ont été inaugurées il y a très longtemps, les premières tentatives d'arbitrage obligatoire qui prétendaient mettre fin aux grèves. On sait que tel n'en fut pas le résultat; il n'en demeure pas moins que l'essai fut important, et que les tentatives ont valu d'être suivies avec intérêt. L'alliance du travail qui, depuis son congrès, tenu en 1927 à Wellington, en Nouvelle-Zélande, a gagné en prestige et en autorité utilise largement les informations du B.I.T. dans les débats auxquels elle participe.

En Amérique du Nord, la Fédération du Travail des Etats-Unis a été une des créatrices de l'Organisation internationale du Travail. En effet c'est de l'inspiration directe du président de cette fédération, M. Gompers, qu'est née non seulement l'idée du Bureau international du Travail, dès 1914, mais aussi

L'American
Federation
of Labour.

le Bureau international du Travail lui-même tel qu'il a été incorporé à la partie XIII du Traité de Versailles. Et ce n'est pas un des paradoxes des moins curieux de l'époque actuelle que la situation dans laquelle se trouve vis-à-vis du B.I.T. le syndicalisme américain.

Ce syndicalisme américain, auteur, créateur, initiateur, du Bureau international du Travail en est aujourd'hui absent parce que les Etats-Unis eux-mêmes n'ont point ratifié le Traité de Versailles, ont rompu par là même les liens juridiques qui eussent pu les unir à la Sté des Nations et à ses différents organes. Ceci n'empêche pas le successeur de M. Gompers, le président actuel de l'American Federation of Labour, M. Greene, de manifester chaque fois qu'il en a l'occasion sa propre admiration pour l'Organisation internationale du Travail. Il se plaît à rappeler que son prédécesseur, M. Gompers, avait pour cette institution un amour de père et un très vif enthousiasme, et lui-même a hérité sur ce point des sentiments de M. Gompers. Il a tenu à l'affirmer solennellement au Congrès de Toronto, en 1929, et, tout en rappelant la mémoire de son prédécesseur, il s'est associé à son jugement, exprimant implicitement par là-même à la fois son regret de ne point en faire encore partie et son espoir d'y être bientôt adhérent.

L'Amérique
Centrale et
le B.I.T.

Dans l'Amérique centrale ou méridionale, l'association avec le Bureau international du Travail s'est faite sous deux formes: ou bien indirectement, par l'intermédiaire des centrales syndicales internationales auxquelles les pays en question sont adhérents; tel est par exemple le cas pour la République Argentine, dont la Confédération des syndicats est affiliée à la Centrale d'Amsterdam; ou bien en envoyant à l'Organisation internationale du Travail des observateurs, comme c'est le cas pour le Mexique. Sous cette double forme, directe ou indirecte, les masses ouvrières de ces pays entretiennent d'excellentes relations avec le Bureau international du Travail.

Les rapports
du B.I.T.
avec l'Ex-
trême-Orient.

Il n'est même pas jusqu'à l'Extrême-Orient, où les 300.000 syndiqués des gens de mer, des ouvriers des arsenaux, des travailleurs de l'Etat, des officiers de la marine marchande, de la Fédération japonaise du Travail, ne forment un bloc solide, où peu à peu pénètre le programme du Bureau international du Travail. En Chine, des délégations complètes ont participé récemment aux travaux de la Conférence du Travail, permettant à des représentants ouvriers chinois de juger de l'importance de l'oeuvre à accomplir de l'efficacité des efforts de l'Organisation internationale du Travail. Celle-ci en a d'ailleurs témoigné sa satisfaction en instituant un bureau de cor-

responsance en Chine, dont le soin a été confié à M. Chang. A mesure que le mouvement syndical de cet immense pays, dont l'eupéanisation (si l'on peut dire) marche à pas de géant, deviendra plus cohérent, les contacts se préciseront davantage. On connaît à cet égard la position de la Chine pour se concilier, sans d'ailleurs toujours y participer pécuniairement, les bonnes grâces de la Société des Nations.

Rapports
du B.I.T.
avec les
marins.

A côté de ces grands groupements inter-corporatifs où les travailleurs sont rassemblés, sans tenir compte de leur spécialité professionnelle, il existe des organismes purement corporatifs, avec lesquels le Bureau international du Travail a tenu à créer et à entretenir des relations de plus en plus étroites, notamment des organismes internationaux, au premier rang desquels figurent par exemple les marins.

Les marins ont toujours été considérés comme un personnel digne de mériter une sorte de protection internationale juridique, par le fait de leurs déplacements fréquents et par le fait des souverainetés nationales multiples auxquelles ils étaient susceptibles d'être soumis. Lors de l'établissement de la partie XIII du Traité de Versailles, la Fédération internationale des Gens de mer, qui groupait alors autour des organisations de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis la plupart des grands syndicats européens, avait demandé que la réglementation du travail maritime fût assurée par une institution spéciale. C'était, en réalité, vouer cette demande à l'échec. Ainsi formulé, un pareil vœu ne pouvait être accueilli. Mais dans le cadre général de l'Organisation internationale du Travail les gens de mer ont obtenu, en fait sinon en droit une place à part, et qui n'est pas négligeable.

Création
d'une commis-
sion parita-
re maritime.

La création d'une commission paritaire maritime, c'est-à-dire d'une commission comportant, à côté de représentants des armateurs patrons, des représentants du personnel marin, et d'un service technique particulier, les travaux de quatre des sessions de la Conférence internationale du Travail, dont trois ont pris la forme de conférences maritimes spécialisées, sept projets de conventions ayant déjà obtenu à l'heure actuelle plus de 112 ratifications des pays intéressés, tous ces faits témoignent des efforts accomplis, des résultats obtenus en faveur des travailleurs de la mer.

Les diffi-
cultés ren-
contrées
par le B.I.T.
en ce qui

Ceux-ci ont donc placé justement leur confiance dans le Bureau international du Travail. Il aurait donc semblé que, devant de pareils témoignages d'intérêt, la collaboration entre le Bureau international du Travail et les représentants des gens de

concerne
ses rela-
tions avec
les gens
de mer.

Raisons de
ces diffi-
cultés la
crainte
de l'inter-
vention de
l'Etat.

mer eût dû être aisée. Pourtant, il n'en a pas toujours été ainsi. Les relations ont présenté, selon les époques, de nombreuses difficultés, car si toutes les organisations maritimes ont reconnu que le Bureau international du Travail pouvait leur être d'un certain secours, l'unanimité sur l'action à attendre de lui, l'unanimité sur le mode de concours à solliciter de lui n'a point été faite; elle a été beaucoup moins constante. Et ceci tient aux divergences, aux dissensions qui décimèrent les organisations professionnelles maritimes et qui se sont traduites, dans le même temps, par des revendications si différentes que parfois l'action du Bureau international du Travail en a été paralysé.

Les organisations, par exemple, se sont demandé si, pour faire aboutir leurs revendications, la meilleure voie était bien de développer dans tous les pays l'intervention législative. Ce n'est pas nécessairement et uniquement dans les milieux patronaux que l'on trouve une certaine défiance à l'égard de l'action de l'Etat et du législateur. Dans certains pays, où en particulier les contrats collectifs sont fortement établis, les ouvriers n'attendent souvent que d'eux-mêmes et de leurs libres conventions avec leurs patrons, la solution des problèmes qui les préoccupent et des difficultés qui surgissent à chaque instant. C'est une tournure d'esprit particulièrement fréquente dans les organisations anglo-saxonnes ou scandinaves. Ces organisations sont fidèles au sentiment que les gouvernements doivent le moins possible se mêler des affaires maritimes, et ces organisations auraient tout naturellement préféré que le Bureau international du Travail n'intervint pas dans cette matière, sinon pour faciliter, pour provoquer les ententes avec les armateurs. Ils pensaient en effet donner ainsi à leurs mandants une notion bien plus forte de leur puissance, car un contrat c'est la reconnaissance de la puissance, c'est la proclamation contractuelle du droit, tandis que la législation au contraire est très souvent étrangère à l'action des intéressés et est, en quelque sorte, la reconnaissance, la proclamation de leur faiblesse.

La confian-
ce dans
l'action
syndicale
directe.

D'autres, au contraire, écartaient l'action du Bureau international du Travail pour d'autres raisons. Ils sont partisans de l'action syndicale directe; ils croient à la vertu de cette action syndicale directe; et ils recherchent bien plutôt les vicissitudes des négociations internationales, comme une occasion d'accentuer des oppositions d'intérêts ou de classes, que l'utilisation de la force internationale comme un moyen d'aplanir les difficultés et de calmer les divergences d'intérêt.

Ces tendances diverses se sont heurtées plus ou moins consciemment, et leur antagonisme a été accusé encore par des divisions survenues entre les fédérations nationales et internationales; ou par des divergences entre les personnalités, car le monde ouvrier ne manque point à cette règle. L'unité, et par conséquent la force même de la Fédération internationale des gens de mer, a été brisée assez vite après la guerre. Elle a subi sur ce point la loi commune de toutes les organisations ouvrières, partagées, déchirées par des tendances diverses, auxquelles se sont ajoutées ici des raisons d'ordre particulier.

La Fédération internationale des ouvriers du transport a rallié difficilement les anciennes fédérations.

La Fédération internationale des ouvriers du transport, qui groupe aujourd'hui la plupart des syndicats nationaux, n'a pu rallier à elle que peu à peu les membres épars d'anciennes fédérations; et à l'heure actuelle même, malgré tous ses efforts, la fraction la plus importante de cette fédération, à savoir la très importante organisation des marins de la Grande-Bretagne, laquelle se tient à l'écart de la Fédération internationale, après avoir boudé pendant longtemps le Congrès des Trade-Unions anglais, l'équivalent de notre Confédération générale du travail. Cette scission de la Fédération britannique a considérablement affaibli l'action de la Fédération internationale.

L'association internationale des officiers de la marine marchande n'a pas réuni tous les groupements.

Il en est de même des cadres, des états-majors. Pour le personnel des états-majors, c'est-à-dire pour le personnel des officiers de bord ou des officiers de machines de navires, l'Association internationale des officiers de la marine marchande, constituée seulement en 1925, n'a pas encore eu le temps, quelque rapides qu'aient été ses progrès, pour attirer à elle tous les groupements existants, elle n'a pas eu le temps de faire cesser toutes les divisions qui gênent encore aujourd'hui l'action commune, divisions qui s'expliquent, outre les divergences de tendances par la divergence très nette des mentalités. Autant il est relativement facile de grouper des travailleurs appartenant à un même niveau social, autant il est difficile de grouper des intellectuels ou des personnes investies d'une certaine autorité.

Malgré l'importance de ces deux grandes organisations internationales, et leur attachement particulier à l'oeuvre poursuivie par l'organisation internationale du Travail, il était donc bon que le B.I.T. tenant compte des divisions et des dissidences, recueillit les voeux d'associations indépendantes purement nationales, telles que les unions de marins, des officiers britanniques, la Fédération fasciste d'Italie, les syndicats chrétiens de marins ou de marins pêcheurs des différents pays. C'est pourquoi,

le Bureau international du Travail, faisant litière de toutes les préférences doctrinales, politiques, de quelques-uns de ses dirigeants, se considérant comme ayant uniquement pour objet, s'il voulait accomplir dignement sa mission, de gagner la confiance de presque tous, s'est efforcé de grouper autour de lui toutes les bonnes volontés et il y est largement parvenu. Le succès des conférences maritimes, compromis non pas tant par les divisions au sein des organismes professionnels des marins, que par la résistance, d'ailleurs parfaitement stérile des armateurs, témoigne que les efforts du Bureau international du travail n'ont pas été vains et que le succès les a couronnés.

Les associations internationales des travailleurs du sol.

Après les travailleurs de la mer, les travailleurs du sol. Eux aussi ont des aspirations particulières, eux aussi sont difficiles à intégrer dans les cadres des travailleurs de l'industrie ou du commerce, eux aussi ont par conséquent leur organisation particulière et nécessitent qu'on leur parle un langage spécial.

Au cours des années 1920-1921, deux associations internationales de travailleurs de la terre se sont constituées, et elles se sont constituées tout naturellement selon les cadres et les divisions qui séparent, dans le pays le plus syndicalisé (c'est-à-dire l'Allemagne) les masses de travailleurs; en d'autres termes les travailleurs du sol se sont groupés au gré des affinités politiques ou confessionnelles. Il y a eu, d'un côté, le Syndicat social-démocrate, c'est-à-dire le syndicat à tendances socialistes, et d'un autre côté le syndicat chrétien, se rattachant à la grande Fédération des syndicats chrétiens d'Allemagne.

La première de ces deux Fédérations, la Fédération internationale des travailleurs de la terre, de tendance socialiste, est la plus importante et la plus active. Elle a tenu son 4ème Congrès à Genève en 1926 précisément pour bien marquer sa sympathie pour l'Organisation internationale du Travail, et nouer avec elle des liens étroits. Les trois résolutions qu'elle y a votées font appel à l'Organisation internationale du travail ou se réfèrent à ses travaux accomplis ou à ses travaux en cours. Cette organisation a tenu notamment à exprimer au B.I.T. sa reconnaissance pour la défense qu'il avait prise des travailleurs du sol et pour l'attitude qu'il avait adoptée lors de la discussion du point de savoir si les travailleurs agricoles étaient ou non de sa compétence. Depuis, les relations avec ces deux Fédérations se sont déroulées normalement; elles ont été naturellement aidées par les rapports du B.I.T. avec les fédérations nationales. Maintes fois, d'ailleurs, les ouvriers agri-

coles, non contents de faire appel au B.I.T. pour solliciter de lui une documentation susceptible d'appuyer leurs revendications, pour soutenir leur cause à l'occasion du vote de certaines conventions internationales du travail d'où on prétendait les exclure et où ils demandaient au contraire à être compris, ont sollicité du Bureau international du Travail son appui pour être introduits auprès des autres instances de la Sté des Nations qui s'occupent d'agriculture notamment auprès du sous-comité d'experts en agriculture, organe consultatif du Comité économique de la Sté des Nations. Grâce aux bons offices du B.I.T. cette demande a été accueillie et à l'heure actuelle ces relations sont établies.

Travailleurs maritimes, travailleurs du sol, ont pris assez vite conscience de leur intérêt professionnel et se sont assez vite groupés sur le plan syndical. Il fallut au contraire attendre l'après-guerre pour voir surgir les organisations professionnelles intellectuelles et voir s'organiser le travail intellectuel sur la base internationale.

Les relations de l'organisation internationale du travail avec les organisations de travailleurs intellectuels.

Les relations de l'organisation internationale du travail avec les organisations de travailleurs intellectuels n'ont véritablement pris forme qu'à partir de la création de la Confédération internationale des Travailleurs intellectuels, au mois d'avril 1923. Jusque-là, en effet, les organisations nationales n'avaient point d'organe commun, de représentation par-delà les frontières; jusque-là même la possibilité d'incorporer les travailleurs intellectuels dans le mouvement syndical n'avait point été envisagée.

Rapidement, cette nouvelle institution sentit la nécessité d'une liaison étroite avec l'Organisation internationale du travail. Par exemple, dans son 2^e congrès de Paris, en décembre 1923; elle donna mission au secrétaire général de la Confédération d'entrer en relations avec le Bureau international du Travail, afin d'établir avec lui des rapports constants. Dès lors, au fur et à mesure que se créaient et se développaient des organisations nationales et internationales de travailleurs intellectuels (et la floraison en était grande depuis quelques années), celles-ci cherchaient à établir la même liaison.

En 1926, par exemple se constitue la Fédération internationale des Journalistes et la Fédération internationale des auteurs et compositeurs, la Fédération des Unions de travailleurs intellectuels; puis l'Association internationale des Médecins, l'Union des auteurs dramatiques, la Société universelle du Théâtre, etc... Tout aussitôt constituées elles se

mettent en rapports avec le B.I.T. Au cours de cette période de naissance et de fougue, presque toutes se montrent impatientes de voir l'organisation internationale du travail les admettre dans son sein; presque toutes souhaitent ardemment, impatientement, voir l'organisation prendre en mains la protection de leurs intérêts. Au reste, elles ne se rendent pas bien compte des possibilités d'action du Bureau international du travail; elles ne comprennent pas très bien comment celui-ci est institué, comment il est organisé, par quels intermédiaires la représentation des intérêts peut y être assurée, dans quelle mesure ces intérêts peuvent y trouver une représentation. C'est la preuve du reste, en même temps que la nécessité d'établir un lien avec elle, de la nécessité d'établir sous quelle forme ce lien serait noué.

A la suite de son troisième Congrès, réuni à Paris en 1923, la Confédération internationale des Travailleurs intellectuels, manifestant ainsi dès le début de son fonctionnement son impatience d'adhérer au Bureau international du Travail, cette Confédération adressa au Conseil d'administration du B.I.T. une lettre où, conformément à une résolution de la Conférence internationale du Travail, elle suggérait que les travailleurs intellectuels fussent adjoints comme experts techniques aux délégations des associations les plus représentatives des travailleurs, ou aux délégations gouvernementales, lors des sessions de la Conférence internationale. C'était en effet le *modus vivendi* que l'on avait adopté; dans l'impossibilité où l'on était de demander aux gouvernements de choisir parmi ces confédérations syndicales intellectuelles les représentants officiels des travailleurs. On avait trouvé le moyen de leur suggérer que la meilleure solution consisterait à créer une commission d'experts, où ils désigneraient des intellectuels comme experts.

C'était une première tentative pour donner une forme juridique régulière, aux relations entre l'Organisation internationale et les organisations de travailleurs intellectuels. La question n'en restait pas moins fort délicate, et elle ne reçut sa solution véritablement qu'en 1927. A la fin de 1926, en effet, sur la proposition du représentant du Gouvernement italien au Conseil d'administration, il fut décidé de créer une Commission de travailleurs intellectuels dans le sein du Conseil. En 1927 la Commission consultative des travailleurs intellectuels était instituée.

Depuis ce moment, les relations avec les organisations de travailleurs intellectuels sont entrées dans une phase nouvelle. Jusque-là on avait sur-

tout ergoté sur les moyens pratiques d'assurer cette représentation et cette collaboration. Cette discussion avait absorbé à elle seule l'attention du Conseil et des organisations intéressées. Depuis, le problème ayant été résolu, la collaboration s'exerce avec profit. Désormais la liaison est établie de façon certaine. Les diverses organisations intellectuelles, en liaison constante avec le B.I.T., attirent l'attention de la Commission consultative sur les problèmes actuels; elles alimentent en quelque sorte les travaux de cette Commission, et de cette façon peuvent présenter leurs revendications et peuvent présenter leurs solutions. Elles font leurs propositions, elles les motivent, elles fournissent un travail de préparation documentaire qui facilite grandement la tâche du Bureau international du Travail.

Les droits
du travailleur
leur salaire
sur ses
découvertes
ou inven-
tions.

Il n'est pas besoin de signaler en ce sens ce qui a été fait par la Fédération internationale des journalistes, aussi bien sur le plan spécifiquement professionnel, que dans le cadre des intérêts généraux des travailleurs intellectuels, lorsqu'il s'est agi par exemple de traiter de questions aussi délicates que celle de l'inventeur salarié, ou du placement des exécutants des spectacles. On sait le problème qui se pose à l'heure actuelle en ce qui concerne le travailleur salarié lorsque celui-ci fait au cours de son travail une invention ou une découverte. Un chimiste, par exemple, découvre un produit nouveau, un mécanicien il invente un dispositif nouveau, qui doit en avoir la propriété? - Est-ce le patron, au profit duquel travaille l'ouvrier, qui en bénéficie, en tant que maître de l'ouvrage? - Est-ce, au contraire, le travailleur qui, pendant l'exécution de son travail, conserve une certaine initiative, la capacité d'avoir sur le fruit de son invention une récompense ou un droit. Telle est la question qu'il était tout naturel de faire examiner par les travailleurs intellectuels.

En ce qui concerne les exécutants des spectacles également, toutes sortes de problèmes juridiques se posent à l'heure présente; question du droit pour les acteurs de théâtre de donner des représentations de cinéma, etc...

Les relations avec les différents organismes intellectuels sont donc à l'heure actuelle bien établies. Ce n'est pas dire d'ailleurs que dans ce domaine plus que dans d'autres toutes les difficultés soient désormais écartées. Il suffit de se reporter aux débats du Congrès de la Confédération des travailleurs intellectuels à La Haye, en 1929. Par exemple une

des questions qui a soulevé les plus vives appréhensions de la part des travailleurs intellectuels est la suivante. Le Bureau international du Travail, a imaginé la création d'une Commission spéciale chargée du travail des employés en raison de la nature spéciale de ces salariés, exigeant pour son étude parfaite et ses conditions d'exécution, la création d'un organisme particulier.

Intellectuels
et employés.

Les intellectuels n'ont pas vu sans appréhension cette création. Comment, disaient-ils, ferait-on la distinction, comment établirait-on la ligne de démarcation entre les travailleurs intellectuels et les employés? N'y a-t-il pas souvent des cas dans lesquels les intellectuels et les employés ne sont qu'une seule et même personne? S'agissant de dessinateurs, de calculateurs, de commis d'architectes, sont-ce des employés de bureau ou des intellectuels? Confusion possible et crainte que la création d'un organisme nouveau ne dépossédât la Commission des travailleurs intellectuels de ses attributions. Ils voyaient, en effet, dans cette création un danger pour la solidarité des organisations d'intellectuels qui se trouveraient, dès leur origine, scindées ou divisées.

Cette crainte, à l'épreuve, a été considérée comme assez exagérée. Il est en effet des métiers dans lesquels le caractère intellectuel du travail ressort avec une netteté telle qu'il n'est pas possible de les confondre avec des employés. Par exemple, des journalistes n'ont jamais été considérés comme des employés, étant donné les conditions de liberté dans lesquelles ils exécutent leur travail, l'initiative à laquelle on fait appel en ce qui les concerne. Grâce à l'activité déployée par la Commission consultative des Travailleurs intellectuels, dans sa 2^e session de décembre 1929, les organisations d'intellectuels ont pu se convaincre qu'il était indispensable pour elles, si même elles voulaient assurer la défense de leurs intérêts spécifiques et empêcher les empiétements redoutés, de nouer avec le bureau international du Travail des relations de plus en plus étroites.

Le syndicalisme des
employés.

Au cours de ces dernières années, l'action des employés, tout en restant liée à celle des ouvriers, s'est développée sur un plan particulier. Lorsque l'on étudie en effet le monde des travailleurs salariés, il est impossible de ne point reconnaître que, malgré l'intellectualisation croissante du travail industriel, malgré le fait que, de plus en plus, le travail industriel cesse d'être purement manuel pour devenir intellectuel, il existe cependant entre la plus grande partie des travailleurs de l'in-

dustrie et la plus grande partie des employés une différence très grande, soit dans le recrutement social, soit dans l'instruction exigée, soit dans le mode de rémunération, soit dans les conditions d'existence. Le fait, par exemple pour un employé d'avoir une situation plus stable que celle de l'ouvrier, de recevoir une rémunération mensuelle au lieu d'avoir une rémunération journalière, rémunération indépendante dans une certaine mesure des quelques accidents inévitables de la vie ouvrière, le fait des conditions dans lesquelles le travailleur vit, créent socialement, matériellement, entre les employés et les ouvriers une scission, un fossé assez net. Autrefois, cette démarcation était encore plus marquée; aujourd'hui elle est moins accentuée, mais elle n'en existe pas moins et justifie, par conséquent, très bien la représentation spécifique des employés soit dans des organisations professionnelles particulières, soit auprès du Bureau international du Travail?

Dans bien des pays d'ailleurs, une raison de plus s'est ajoutée à ces considérations. Le syndicalisme des employés est un syndicalisme relativement neuf. Le monde des employés tient de son origine, de son recrutement, de son éducation, de ses conditions de travail une sorte d'individualisme, qui le prédispose beaucoup moins au syndicalisme proprement dit que le monde industriel. Le monde des employés par ailleurs était occupé dans des conditions qui ne se pretaient pas, comme le monde des travailleurs, à ces constantes relations, si favorables à l'action réciproque, des hommes les uns sur les autres. Il a fallu toute cette concentration commerciale de ces dernières années seulement, la création de ces banques géantes, la création de ces magasins immenses, pour réunir dans des conditions analogues à celles des ouvriers en ateliers, des employés, et leur permettre de prendre la conscience d'intérêts communs, d'une sorte d'intérêts sociaux, d'intérêts de classe comme telle, pour les élever par conséquent à la mentalité syndicaliste, et faire d'eux des membres, des adhérents de groupements professionnels.

Avant la guerre d'ailleurs les employés étaient si peu considérés comme des salariés, que presque nulle part la législation ne s'occupait d'eux, la législation protectrice des travailleurs les ignorait presque. Il avait fallu bien des progrès et un très lent mouvement d'idées et de législations pour arriver à faire attribuer aux ouvrières employées dans le commerce une menue protection, comme l'obligation pour les employeurs de mettre à leur disposition des sièges pendant les quelques heures

où la clientèle les laissait oisives. Mesure infime à la faveur de laquelle l'inspection du travail a pu pénétrer dans les locaux commerciaux. Jusqu'alors ils restaient en dehors de la protection du travail, faute pour le personnel d'avoir été compris dans une législation protectrice.

La loi sur le repos hebdomadaire à créé chez les employés le mouvement syndicaliste.

Quand les employés ont compris la nécessité pour eux de se grouper plus étroitement pour la défense de leurs intérêts professionnels, ils l'ont fait tout naturellement pour toutes les raisons indiquées. Une des principales raisons qui ont motivé le mouvement syndicaliste parmi les employés a été la loi sur le repos hebdomadaire. Lorsque la loi sur le repos hebdomadaire a été appliquée, les ouvriers de l'industrie n'en ont pas tiré grand profit, parce que, depuis toute éternité peut-on dire, le travail s'arrêtait automatiquement dans les usines le dimanche, alors qu'au contraire, jusqu'en 1906, l'habitude était de laisser ouverts les magasins le dimanche. La loi de 1906 a donc été à cet égard une innovation, et il a fallu toute la pression des employés des grands magasins pour obtenir que cette loi ne restât pas lettre morte, or pour que cette action pût s'exercer utilement il a fallu que les ouvriers se groupassent en syndicats, et cette loi a été l'acheminement vers l'organisation syndicale. De même les revendications des employés de banques pendant les années 1919-1920 ont été à la base du grand mouvement d'organisation syndicale dans le personnel bancaire.

L'augmentation du nombre des employés.

En outre, depuis la guerre, un phénomène nouveau s'est produit. Dans presque toutes les entreprises la proportion des employés a crû par rapport à celle des ouvriers sous l'influence de la rationalisation. Rationaliser une usine, rationaliser un établissement, c'est organiser le travail dans cet établissement de façon quasi-chronométrique; c'est transformer l'ensemble de l'usine en un immense rouage, où chacun aura sa place, où le travail devra être accompli dans des conditions de synchronisme et de ponctualité telles que les opérations s'enchaîneront sans que l'une nuise à la rapidité d'exécution de l'autre. Le travail à la chaîne en particulier, caractéristique de toute notre grande industrie contemporaine, subdivise chacune des opérations en une masse d'opérations unitaires, dont l'exécution est identique, quant au temps nécessaire, à la précédente et à la suivante; or, toute cette organisation rationnelle de l'industrie suppose à la tête des organes de dessin, des organes de préparation, des bureaux, véritables cerveaux moteurs de cette grande institution

et par conséquent multiplie de plus en plus au sommet le nombre des employés. Ceci fait que les employés devenant plus nombreux, se trouvant en contacts de plus en plus étroits avec les travailleurs manuels, prennent conscience de leur rôle dans cette organisation industrielle. Ils se rendent compte qu'ils ne sont pas autre chose que des cellules de ce cerveau de l'industrie. Ils se demandent si leur situation est égale, toutes proportions gardées, à celle des travailleurs manuels, et ils contemplent quelquefois avec envie le contremaître ou l'ouvrier spécialisé. Ils réclament avec raison la juste rémunération de leurs efforts, ils ont tendance à se grouper avec leurs camarades, avec leurs compagnons, en vue d'obtenir ce que leurs camarades manuels ont obtenu grâce à la syndicalisation. Ces faits se traduisent dans les statistiques. Elles révèlent la multiplication constante des employés, qui croît beaucoup plus vite que le nombre des ouvriers manuels correspondant.

Aussi pour ces différentes raisons, raisons psychologiques, raisons législatives, raisons économiques, les organisations d'employés ont pris récemment une extension considérable. Elles comptent aujourd'hui environ 2 millions de membres. Et ces organisations ont très rapidement compris la nécessité d'une action internationale. Non pas qu'il n'y ait pas eu des tâtonnements avant que les relations avec le Bureau international du Travail ne devinssent régulières et profitables. Les employés étaient groupés dans des organisations de différentes tendances; en Allemagne, par exemple, qu'il faut toujours citer, car c'est chez elle que le mouvement syndicaliste a été poussé le plus loin, à la fois numériquement, quantitativement et qualitativement, les employés étaient groupés dans des organisations obéissant aux différentes tendances: syndicats libéraux socialistes, syndicats chrétiens, syndicats indépendants ou syndicats libéraux, tendances qui n'étaient pas toujours d'accord entre elles sur les programmes d'action à venir, ou sur les méthodes d'action immédiate. La situation exigeait un effort de compréhension, un effort d'entente sur les différents points, efforts sur lesquels l'entente n'est point à l'heure actuelle entièrement réalisée.

Ceci n'est point spécial à l'Allemagne. En France, en particulier, la division des employés s'est faite exactement sur le même plan et en particulier les travailleurs chrétiens comptent dans leur sein un grand nombre d'employés. Quoi qu'il en soit, le Bureau international du travail s'est occupé avec beaucoup d'intérêt des employés. Il a noué avec

aux les relations les plus étroites, et à l'heure actuelle en particulier, il a fait porter son effort d'attention sur la durée du travail des employés, sur les conditions de rémunération des employés, sur les conditions du contrat de travail des employés, conditions d'embauchage, conditions de débauchage, délai de préavis, etc...

Les relations du B.I.T. et des fonctionnaires.

Des employés et des employeurs privés, on a la coutume de rapprocher les fonctionnaires, qui sur beaucoup de points ressemblent aux employés privés, notamment en ce qui concerne leurs relations économiques avec le patron qu'est l'Etat. Sans doute prétend-on que les fonctionnaires publics ne sont pas liés à leurs employeurs par un contrat de même nature que le contrat qui unit un employé à son patron privé, mais il n'est pas douteux qu'en ce qui concerne les questions purement économiques de rémunérations, congés, sociétés de secours mutuel, congés de maternité, pensions éventuelles, etc... il y a une ressemblance tellement nette entre le fonctionnaire et l'employé, surtout s'il s'agit d'employés d'une administration privée, que cette ressemblance ne peut pas être négligée et que le Bureau international du travail ne l'a point négligée.

Fonctionnaires publics et employés privés.

Quelle différence véritable existe-t-il entre l'employé du réseau de l'Etat et l'employé d'une compagnie privée? Y a-t-il une bien grande différence entre l'employé d'une grande administration financière comme la Banque de France, et l'employé d'une régie financière de l'Etat? Tous deux touchent un traitement sensiblement analogue, tous deux sont incorporés dans une hiérarchie sensiblement la même, tous deux jouissent généralement d'un statut leur donnant des garanties d'avenir et des garanties de stabilité d'emploi, si bien que ce ne peut être que par une fiction que la nature de l'emploi est susceptible de retentir sur les relations purement économiques entre l'employé et l'employeur. C'est pourquoi le Bureau international du travail a accueilli avec sympathie les demandes que les fonctionnaires d'Etat ou des services publics ont adressées en vue d'attirer son attention et de solliciter son concours. Comme il l'a fait pour les employés privés, le directeur du Bureau international du travail de façon à s'instruire sur les questions parmi lesquelles il allait faire porter son choix est entré en relations à plusieurs reprises avec les personnalités appartenant au gouvernement international des fonctionnaires, c'est-à-dire employés des postes et télégraphes, représentants des instituteurs, représentants des employés des départements et des

communes. La collaboration d'ailleurs est purement technique. Il est évident qu'ici il y a un point délicat. Les fonctionnaires sont au service de l'Etat, leurs relations en tant que représentants de l'Etat participent de la politique et le Bureau international du travail doit donc, sous peine d'empiéter sur un terrain qui est du domaine de la souveraineté nationale exclusivement, s'en tenir en ce qui touche ces relations avec les fonctionnaires au terrain strictement technique. C'est ce qu'il a fait. La collaboration est restée sur ce domaine. Elle concerne par exemple la réglementation de la durée du travail, les congés de maternité, le fonctionnement des organismes de collaboration des fonctionnaires et de leurs administrations, c'est-à-dire l'extension aux relations entre fonctionnaires et administrations des conventions collectives; ceci c'est le syndicalisme administratif.

Le syndicalisme.

Dans quelle mesure est-il utile, est-il bon, ou au contraire est-il dangereux que le personnel exécutant soit appelé à discuter avec le personnel dirigeant les conditions dans lesquelles le service doit fonctionner; est-il bon que des mesures soient prises du sommet sans aucun contact avec les exécutants? Ne risque-t-on pas de la sorte de donner des ordres qui porteront à faux et difficilement exécutables? N'est-il pas nécessaire au contraire d'aller chercher jusqu'au dernier degré de l'échelle administrative comment un autre con-

çoit son exécution? N'est-il pas bon de consulter les exécutants et de leur donner l'impression qu'ils ne sont pas des rouages insignifiants ou inutiles, mais des collaborateurs unis à l'oeuvre commune? Il y a là toutes sortes de problèmes sur lesquels le Bureau international du travail a eu son attention attirée, et sur lesquels à son tour il a attiré l'attention des dirigeants ou des représentants des gouvernements, questions de mutualité, questions d'assistance, questions de retraites.

Restent enfin, pour passer en revue toutes les catégories sociales susceptibles par leur activité de soulever l'intérêt du Bureau international du Travail, ou de provoquer de sa part une collaboration féconde, les artisans, dont le rattachement au B.I.T. a été des plus discutés.

Les artisans.

Dans un certain nombre de pays, les artisans ont depuis longtemps leur organisation propre; dans d'autres pays, une tentative d'organisation s'affirme et une législation particulière les concernant s'élabore lentement. Elle réglemente, elle protège les professions artisanales dans leur infinie variété, depuis le petit façonnier jusqu'au véritable artisan. Nulle part plus qu'en France peut-être, refuge dernier de l'artisanat, ces questions n'ont aussi légitimement

soulevé l'intérêt.

L'artisan, en quoi consiste-t-il, comment le définir, à quoi le reconnaître, comment le défendre contre la concurrence dont il est à l'heure actuelle la victime soit de la part du grand magasin, soit de la part de la grande industrie? Est-il possible de lui permettre de conserver dans notre vie sociale moderne une certaine part d'activité, en le modernisant, en le transformant? Dans quelle mesure par exemple, l'installateur, le petit garagiste, le petit mécanicien pourra-t-il remplacer l'ancien artisan rural ou l'ancien artisan urbain, peu à peu dépossédé de son hégémonie? Tous problèmes qui intéressent au plus haut degré les pays dans lesquels les classes moyennes jouent, comme en France, un rôle éminent.

Les artisans dans chacun de ces pays, dans ceux de vieille tradition comme dans ceux de renaissance artisanale, se préoccupent à juste titre, en vue de leur documentation et pour augmenter en quelque sorte leur force de résistance, de connaître les conditions de vie des autres artisans dans les pays étrangers. Et comme ils ne sont pas encore suffisamment organisés sur le plan international, c'est tout naturellement vers le Bureau international du Travail qu'ils ont tourné leurs regards, et c'est à lui qu'ils se sont adressés pour solliciter de ce centre de documentation sociale incomparable les renseignements dont ils ont besoin. De plus les organisations, gardiennes des intérêts de leurs membres ont leurs problèmes en ce qui regarde l'artisanat et en ce qui concerne la production et le travail en général. Elles observent donc un intérêt croissant, quelquefois avec une certaine appréhension, l'activité de la Conférence internationale du Travail; leur désir s'exprime d'y apporter une collaboration et, sous une forme indéterminée, d'y exercer leur influence.

A deux reprises déjà, en 1928 et en 1929, ce désir s'est exprimé au sein du Congrès Français de l'artisanat. En 1929 il a été repris dans une petite conférence qui a réuni les représentants de l'artisanat de la France, de la Belgique et de l'Italie, mais c'est surtout dans les pays à renouveau artisanal, c'est surtout de ces pays que proviennent toutes ces manifestations. D'autres pays, comme l'Allemagne, ont donné au B.I.T. des encouragements; il a reçu d'eux des encouragements à poursuivre ses recherches sur la question artisanale. Il n'a pas attendu, bien entendu d'y être convié pour réunir la documentation qui devait lui permettre de faire connaître les conditions de vie et de travail des artisans. Les problèmes artisanaux font, en effet, partie de l'ensemble des problè-

mes de la production et du travail; tous sont en connexité étroite; ils s'éclairent les uns les autres et l'évolution de chacun d'eux modifie celle des autres. Toute réglementation sociale peut avoir, directement ou indirectement, son influence sur les entreprises de l'industrie disséminées, car aussi bien, si l'on va au fond des choses, qu'est-ce que l'artisanat, sinon l'industrie dispersée par opposition à l'industrie concentrée, représentée par l'usine.

C'est dans cet esprit qu'une sous-commission du Conseil d'administration du Bureau international du travail, renforcée de spécialistes, poursuit à l'heure actuelle son effort d'étude.

Le patronat s'oppose à la politique à cause de la responsabilité qu'il a de la production.

Lorsqu'on étudie les causes pour lesquelles le patronat a fait obstacle pendant longtemps à la protection légale des travailleurs, on constate que, d'après les déclarations du patronat lui-même, c'est la responsabilité, dont il prétend être investi, de la production et de la satisfaction des besoins, qui se sont opposées d'après lui à cette extension. La politique sociale, suivant les patrons, a pour résultat de réduire la capacité de production, et par conséquent, s'ils sont responsables de cette production et de la satisfaction des besoins ils doivent souvent à leur corps défendant, s'opposer à des réformes que par ailleurs le sentiment, le souci de l'humanité et de l'égalité commandent. Nul mieux que M. Carlier, qui fut pendant longtemps président du Conseil d'administration du bureau international du Travail, et qui, en tant que tel, a été fort longtemps le porte-parole de ses collègues n'a exprimé cette idée dans les termes suivants "L'esprit qui animait les patrons à Washington, disait-il, et qui est celui de la partie XIII du traité de Versailles, est toujours vivant parmi eux; les patrons sont toujours décidés à apporter toute leur aide à l'amélioration de la situation de leurs collaborateurs ouvriers par voie nationale ou internationale, par l'organisation internationale du travail. Mais ils ne sauraient oublier que c'est avant tout sur eux que repose la responsabilité d'assurer les moyens d'existence de leur nation. Ce n'est ni avec une production déficitaire, ni avec une production dont les prix de revient sont excessifs, qu'une nation peut vivre, et qu'un gouvernement peut se procurer les ressources nécessaires au fonctionnement des services de l'Etat". Besoins fiscaux, besoins économiques, telles seraient donc les raisons qui s'opposeraient à ce que, même dans les cas où elle paraît nécessaire, la protection légale des travailleurs subisse un certain ralentissement dans son développement théorique.

Cet état d'esprit ne comporte pas nécessaire-

La participation patronale aux travaux du B.I.T. rement comme conclusion une attitude négative sur tous les problèmes qui se posent à l'organisation internationale du travail; il n'implique point un parti pris systématique de restrictions. Et ce qui le prouve c'est que, fort souvent, le groupe patronal lui-même, non content de suivre les suggestions qui avaient été proposées au Conseil d'administration, a très souvent pris lui-même l'initiative.

L'enquête sur la production de M. Pirelli en 1920. Par exemple, en 1920, l'enquête sur la production fut décidée sur l'initiative du délégué italien M. Pirelli. Sans doute, par la suite, le groupe patronal a-t-il en quelque sorte regretté cette initiative. Les événements de 1921 ayant déjoué les perspectives où les prévisions de 1920, le problème se trouva retourné et l'enquête aboutit exactement à des conclusions inverses de celles que les patrons espéraient voir tirer de cette enquête. Néanmoins, en 1919, c'est bien M. Pirelli, délégué patronal italien, qui, en se demandant quelles avaient été les conséquences économiques de la guerre, et de la réduction systématique de la journée de travail, provoqua l'admirable enquête du Bureau international du travail qui, à l'heure actuelle, encore est une source documentaire de toute première importance.

Le programme d'action pour l'organisation internationale du travail de M. Lambert-Ribot. En 1928, le délégué patronal français, M. Lambert-Ribot, esquisse tout un programme d'action pour l'organisation internationale du travail. Il n'entend pas se cantonner dans une attitude hargneuse et purement négative. Il fixe à l'organisation internationale du travail les limites qu'elle ne doit pas dépasser, le domaine sur lequel elle doit se cantonner, et, dans ce domaine, quel est, à son avis, le champ à exploiter, l'activité à déployer. Les rapports du directeur du bureau international du travail fournissent par ailleurs de nombreuses preuves de la tendance évolutive à la collaboration systématique et raisonnée des deux éléments, des deux facteurs de la production, les patrons et les ouvriers, non seulement à l'intérieur des usines, des établissements et des nations, mais aussi sur le plan international. Les patrons intelligents ont compris que le Bureau international du Travail leur fournissait un merveilleux terrain de rencontre, un admirable terrain d'entente avec les ouvriers et que si les relations devaient s'établir autrement que sur le mode belliqueux, si les relations devaient être autre chose que les épisodes d'une guerre sociale à peine interrompue par des trêves, véritable paix armée, c'était sur le terrain du Bureau international du travail, autour de la table de la Conférence internationale du travail que ces relations pouvaient

le mieux s'instituer.

En Grande-Bretagne, c'est la Conférence Mount Turner ce sont des efforts similaires dans un grand nombre de dominions britanniques. C'est la conférence sur la paix sociale en Suède. D'autres manifestations beaucoup moins connues dans cet immense pays qu'est les Etats-Unis, amèneront peut-être une transformation des rapports anciennement entachés de violence et de suspicion. C'est ce qui explique que, par exemple, en France, le Conseil national économique, tirant parti de cette tendance nouvelle des ouvriers, a appelé les représentants qualifiés des travailleurs des fonctionnaires et consommateurs, à participer avec les représentants qualifiés de la production industrielle à ses travaux.

Les relations normales et directes de l'organisation internationale du travail avec le monde patronal requéraient évidemment entre les organisations nationales et l'organisme officiel international l'intervention d'un organisme central. De même que c'est par les centrales ouvrières, par des centrales syndicales, la Centrale d'Amsterdam, la Confédération internationale des travailleurs chrétiens, que les relations s'étaient établies avec le monde syndical ouvrier, de même c'est par la création d'un organe représentatif international des intérêts patronaux que les rapports systématiques et cordiaux se sont institués entre le bureau international du travail et les éléments patronaux eux-mêmes.

L'organisation internationale des employeurs industriels. Cette création a été faite en mars 1920 sous la forme de l'organisation internationale des employeurs industriels. Le but de l'organisation internationale des employeurs industriels était l'étude en commun des problèmes sociaux intéressant l'industrie et le travail dans le monde entier, et notamment l'étude des questions faisant l'objet des préoccupations, de la compétence de l'Organisation internationale du Travail et du Bureau international du Travail. Cette organisation est à l'heure actuelle puissamment utilisée. Elle a institué un secrétariat et elle est devenue tout naturellement, grâce à la centralisation de ses attributions, l'organe de liaison entre le bureau international du travail et le monde des employeurs.

Au reste, les membres patronaux du Conseil d'administration du bureau international du travail, ou leurs suppléants, sont tous ou presque tous membres du Comité exécutif de cette organisation des employeurs industriels, et comme ils sont en même temps aussi des membres influents des centrales patronales dans leurs pays respectifs, le Bureau international du travail ne pouvait pas trouver de meilleurs avocats,

et de meilleurs agents de liaison continue fructueuse et féconde avec le patronat le plus représentatif des Etats membres. L'institution de cette centrale n'a donc pas eu seulement pour effet de superposer aux organisations nationales un organisme investi d'une puissance plus grande; elle a créé un trait d'union constitué par les éléments mêmes du Bureau international du travail.

Rapports de l'organisation internationale des employeurs industriels avec d'autres organisations d'employeurs.

Cette organisation est en outre en rapports étroits, depuis l'année 1921, avec le Bureau central des confédérations patronales des pays du nord, à Bruxelles. D'autre part, la Fédération des chambres de commerce du Japon a nommé en 1929 un représentant permanent en Europe, pour se tenir en rapport avec l'organisation des employeurs et l'organisation internationale du travail. De telle sorte que, sur les points où il est nécessaire que les employeurs du monde entier observent sur certaines questions les intéressant tous une attitude commune, les patrons de l'Extrême-Orient, grâce à cette liaison permanente avec les patrons employeurs européens, peuvent adopter une ligne de conduite uniforme.

L'organisation des employeurs représente les employeurs agricoles.

L'organisation des employeurs industriels a également mission de représenter et de défendre les employeurs agricoles, tandis qu'en ce qui concerne les marins, c'est l'International Shipping Federation (Fédération internationale de l'armement maritime) assure la centralisation des intérêts patronaux.

Le Directeur du Bureau international du Travail n'a pas attendu, du reste, cette création d'un organe centrale des fédérations d'employeurs, pour instituer de son côté un organe chargé de se mettre en relations avec eux. Au Bureau international du Travail le principe est d'avoir autant d'agents de liaison, autant de caisses de résonnance, qu'il y a d'intérêts divers en présence, pour cette raison bien simple qu'il serait fâcheux que dans un organisme de cette importance des administrateurs anonymes fussent chargés de ces relations extérieures. Il est bon, quand on connaît les hommes et leur psychologie de s'assurer une liaison constante à l'aide d'éléments sympathiques, d'éléments connaissant les milieux. Aussi le B.I.T. a-t-il créé en 1922 un service spécial de liaison avec l'organisation internationale d'employeurs ainsi qu'avec certaines centrales nationales qui leur sont affiliées, les plus importantes, les plus influentes, les plus représentatives. Le service a même poussé le soin de ces relations jusqu'à accueillir ou à solliciter la présence dans les services du B.I.T. de stagiaires, c'est-à-dire d'employés, de secrétaires, qui venaient

s'initier au fonctionnement, à la routine du bureau international du travail, en connaître les rouages, de façon à ce que lorsque par la suite ils seraient en rapports avec eux, ce ne fussent pas uniquement des rapports anonymes d'administration à administration, mais des rapports de personne à personne, qui sont toujours en cette matière les rapports les plus fructueux.

De plus, le bureau international du travail s'est mis en relation avec les organisations internationales d'employeurs, représentant non plus l'ensemble des employeurs mais avec les centrales spéciales des branches d'industries particulières.

Les groupements
patronaux.

De plus en plus, au cours de cette étude on constate que ce qui, autrefois, était exclusivement l'appanage des ouvriers tend à se généraliser. Les travailleurs ont joué en cette matière le rôle de pionniers. Ils ont compris, dès l'origine, la façon dont on pouvait se grouper, sur le plan national et sur le plan international, et ceci dans des conditions si parfaites que, les autres groupements les ont imités, en leur empruntant leurs méthodes. Ainsi, de même que les ouvriers sont groupés non seulement dans de vastes confédérations englobant tous les travailleurs, indépendamment de leur profession, de même les patrons sont groupés dans une vaste fédération (en France la Confédération générale de la production), mais de même aussi que les ouvriers ont crû devoir à ces centrales superposer ou juxtaposer des fédérations de métiers, groupent les travailleurs selon leurs affinités professionnelles (fédération du livre, confédération des travailleurs du sol et du sous-sol, confédération des travailleurs agricoles, confédération internationale des employés de chemins de fer ou de commerce), de même les patrons ici ont créé par-dessus les frontières des centrales qui groupent tous les industriels participant à une même production: Fédération internationale du bâtiment, Fédération internationale de la laine, fédération internationale de la soie, fédération internationale du coton, fédération internationale des transports, des constructeurs d'automobiles, des éditeurs, des directeurs de cinématographes, etc... Et comme ces fédérations nationales et internationales ont, en même temps que des intérêts communs avec certains employeurs, des intérêts qui leur sont propres, il était bon que le bureau international du travail se mit en relation avec elle.

Les journaux techniques.

Il a consacré dans ce but une partie de son attention aux organisations de la presse technique, généralement issues du mouvement patronal. Très souvent le mouvement patronal s'exprime, non pas seulement sous la forme d'associations, de syndicats,

mais souvent aussi sous la forme de journaux techniques. Un journal comme l'Usine, en France, est indispensable à quiconque veut suivre avec fruit le mouvement dans l'industrie de la métallurgie et de la mécanique. Le bureau international du travail a manifesté aussi sa sympathie pour ce mouvement en multipliant dans ses publications, la diffusion de renseignements sur les organisations d'employeurs, sur leurs opinions. De nombreux articles ont paru soit dans les Informations Sociales, soit dans la Revue Internationale du Travail, sur les syndicats patronaux de l'Allemagne, de l'Italie, de la France et des pays du Nord.

L'annuaire
internationa -
l des
organisations
patronales.

Mieux encore, le Bureau international du travail, pour bien montrer qu'il n'était pas, contrairement à ce qu'on a affirmé trop volontiers, le représentant unique et l'avocat partial des ouvriers, a tenu à publier, dans le même temps qu'un annuaire des organisations professionnelles d'ouvriers, ou qu'un annuaire des organisations coopératives de consommation, un annuaire international des organisations patronales. C'était la première fois qu'un document pareil voyait le jour, et il a semblé si parfait aux intéressés eux-mêmes, que ce document a valu au Bureau international du travail les compliments de la confédération générale de la production française et de l'union des industries métallurgistes et minières de notre pays.

Rapports du
B.I.T. avec
les
armateurs.

On a déjà vu les difficultés que le bureau international du travail avait éprouvées à lier des relations étroites avec le monde des marins. Ces relations, déjà difficiles à établir entre le bureau et le personnel salarié de la marine, se sont accentuées quand il s'est agi d'établir des rapports entre l'organisation internationale du travail et les armateurs eux-mêmes. A la vérité, l'organisation n'a jamais eu affaire qu'à une seule fédération, la fédération internationale de la navigation maritime (international-shipping federation). Celle-ci est, en effet, spécialement chargée des questions de travail à bord des navires et elle groupe autour de la fédération des armateurs britanniques, la plupart des autres associations nationales d'armateurs qui ne sont point affiliées à ce groupement central. Elle entretient cependant avec elles des relations continues, si bien que cette fédération, directement par ses affiliés, ou indirectement par ses correspondants, groupe, ce qui est naturel étant donné l'importance de l'armement britannique par rapport à l'armement mondial, l'ensemble des armateurs du monde entier.

Une fédération aussi puissante ne peut pas voir d'un bon oeil se créer un organisme comme le Bureau International du Travail. Outre le particularisme

qui l'anime, elle obéit à cette conception que les relations du monde des armateurs et du monde des marins doivent être réglées entre les intéressés eux-mêmes, sans aucune intervention, non seulement du législateur, mais a fortiori d'un organisme international qui s'y propose. Le Bureau international du Travail ne s'est jamais évidemment laissé arrêter par ces considérations et ces difficultés. Le propre de l'organisme et le caractère même de son directeur, sont tels, que pareilles difficultés sont plutôt faites pour exciter son ardeur et son zèle de les vaincre que pour le faire reculer.

Aussi toute l'histoire des relations avec le monde des marins est faite alternativement d'espoirs, d'aspirations et de déceptions.

Essai de
collabora-
tion entre
le B.I.T. et
les armateurs
en 1920.

Par exemple, en 1920, au lendemain de l'échec de la conférence de Gênes, le Bureau international du travail éprouve un espoir que cet échec sera sans lendemain et que les relations amicales contractuelles qu'il avait voulu établir et qui n'avaient pas pu l'être dans la solennité de la conférence de Gênes, pourraient peut-être renouer dans le décor plus modeste du Bureau international du Travail lui-même. Le Directeur du Bureau international du travail ressent à ce moment une vive joie lorsque les armateurs, après s'être retirés de la conférence de Gênes, consentent à continuer avec les marins, sous la présidence du Directeur du Bureau international du Travail, la discussion des conditions et de la durée du travail à bord. Mais l'antagonisme était trop violent pour que la simple disparition d'une galerie suffit à le calmer. La discussion est rompue presque aussitôt que commencée, et à ce moment on peut craindre que l'opposition systématique qui s'était manifestée à l'égard du B.I.T. à peine masquée par cette marque de courtoisie qu'avait constitué l'appel à son directeur ne se transformât en une hostilité permanente. Quelle que fût la question envisagée, on pouvait redouter en effet qu'elle ne se heurtât à un refus systématique de collaboration.

De fait, c'est bien cet état d'esprit qui n'a jamais cessé de régner. De fait la tâche d'associer les armateurs aux travaux de l'organisation internationale du travail s'est montrée bien ingrate. Pourtant le Bureau international du Travail ne l'a jamais abandonnée; il ne le devait pas, il ne le pouvait pas, il ne l'a point fait. Et malgré les difficultés, les résultats de la collaboration, tout en étant modestes, ne sont pas tout à fait négligeables. Les discussions ont donné lieu d'abord à des travaux et à une documentation d'une très haute valeur technique. Au cours des débats, les armateurs ont souvent fait mon-

tre d'un esprit de conciliation; ils ont consenti à rechercher les méthodes les plus propres pour la préparation documentaire des sessions. De même la plupart des organisations nationales, n'épousant pas nécessairement l'attitude hargneuse, hostile, de la fédération d'armement britannique, ont souvent efficacement contribué à assembler la documentation nécessaire; et sur ce point le Bureau international du Travail a admirablement rempli ce rôle de documentateur universel d'une valeur véritablement inestimable.

Opposition
des arma-
teurs à la
protection
légale des
travailleurs.

Mais cependant, toute extension de la protection légale des gens de mer a rencontré de la part des armateurs une résistance tenace, et jusqu'à présent irréductible. Chaque fois que le Bureau international du Travail ne peut pas réussir dans une de ses tentatives, pour masquer en quelque sorte sa défaite il se retranche sur le terrain de la documentation, qui est évidemment un terrain de tout repos. Ici, il ne faut pas se faire illusion; la documentation admirable que l'on a sur l'armement dans tous les pays ne doit pas dissimuler que sur le point particulier de la protection du travail des marins, la réglementation internationale de la durée du travail des marins, aucun progrès n'a été réalisé. Le Bureau international du Travail s'est montré impuissant.

On a invoqué ici notamment pour écarter son action, la valeur universelle des ententes entre patrons et ouvriers sur le plan national. On a dit: ce n'est pas dans le cadre d'une convention internationale que l'on peut chercher la solution de ces problèmes difficiles. Sans doute l'industrie de la marine, l'armement est-il une de ces industries qui mettent constamment en rapports et en concurrence les industriels et les employeurs de tous les pays. Sans doute, théoriquement, est-ce une de ces branches d'activités dans lesquelles il est indispensable que la durée du travail soit uniformisée, pour éviter que la concurrence ne devienne ruineuse pour les uns et trop avantageuse pour les autres. Mais on n'est pas encore parvenu à un stade suffisamment développé de conventions à l'intérieur de chaque pays pour transposer ces conventions sur la plan international. Et de plus les armateurs (et les marins faisant souvent chorus avec les employeurs) prétendent qu'en ces matières il vaut mieux laisser les intéressés eux-mêmes régler par conventions collectives les relations respectives plutôt que de faire appel à une autorité interne comme un parlement, ou à une autorité extérieure, comme l'organisation internationale du Travail ou le Bureau International du Travail.

C'est pourquoi, quand la question de la durée du travail à bord s'est posée, l'antagonisme s'est révélé fort aigu. Bien plus fortement encore que les marins les armateurs ont toujours affirmé que les questions maritimes ne pouvaient être traitées que par des conférences spécialisées, mettant à l'ordre du jour exclusivement des questions maritimes, et ne faisant appel qu'à des pays ayant des intérêts maritimes. Les armateurs disaient: pourquoi faire régler les questions maritimes par des pays qui n'ont point de frontières maritimes. Quel est l'intérêt de la Yougo-slavie, encore qu'elle ait quelques ports, de la Suisse ou de la Tchécoslovaquie, à des questions maritimes? voici des pays qui n'ont pas un seul port, qui ne savent pas ce que c'est qu'un marin et qui viendront, par la contribution de leurs employeurs, contre-balancer l'influence d'un pays maritime comme l'Angleterre, la France ou l'Allemagne; ceci est inadmissible. Il ne s'agit point de faire dicter des décisions à la majorité, il faut autant que possible que ce soit l'unanimité qui décide; en ces matières l'unanimité ne peut être constituée que par les éléments qualifiés maritimes proprement dits.

On se rappelle à ce sujet l'incident soulevé par les armateurs britanniques et par l'ensemble des représentants des armateurs qui avaient pris fait et cause pour leur collègue lors de la désignation comme représentant du monde maritime ouvrier de la Grande-Bretagne de M. Benfilett. A ce moment les représentants des armateurs disaient: cette désignation est inexacte, l'organisation dans laquelle on a puisé ce représentant n'est point l'organisation la plus représentative des gens de mer en Angleterre. Ce ne sont point des marins, c'est une Fédération des transports, qui groupe sans doute quelques marins, mais aussi des dockers, des employés de chemins de fer, et à ce titre elle n'est pas compétente, cette compétence appartient à l'organisation ouvrière ne comportant que des marins comme tels. On sait aussi que la décision des armateurs britanniques et des autres employeurs n'était pas dictée uniquement par cette considération de compétence professionnelle, mais aussi par des considérations politiques, à savoir l'hostilité à l'égard du Gouvernement travailliste qui avait désigné ce représentant; et également dictée par le fait qu'en réalité cette association de marins avait partie liée avec les employeurs britanniques.

Néanmoins, malgré l'hostilité persistante des organes techniques de l'armement maritime, lequel ne cesse de critiquer, non seulement la réglementation de la durée du travail des marins, mais toute l'activité de l'organisation internationale du Travail, il

est permis cependant d'espérer, comme le fait prévoir le passé, que l'esprit de conciliation aura peu à peu raison de ces oppositions absolues.

L'agricul-
ture.

Au cours de la 3ème session de la Conférence internationale du Travail, en 1921, se fit jour l'idée d'ajouter aux organisations d'employeurs déjà existantes une organisation représentant des intérêts qui, dans la plupart des pays, forment une part importante de l'activité professionnelle patronale, l'agriculture. On eut l'idée en 1922 de constituer une organisation internationale représentative des patrons de l'agriculture, idée qui avait été examinée quelque temps auparavant par les membres de l'organisation internationale des employeurs de l'industrie. Ceux-ci, pour la même raison que les armateurs estiment qu'en cette matière les intérêts qu'ils représentent sont si différents de ceux des autres employeurs qu'il convient d'avoir une fédération spéciale. De même les employeurs de l'industrie, voyant le danger qu'il y avait pour eux à représenter les intérêts agricoles (et on verra quel était ce danger dans les discussions concernant la compétence du B.I.T.) la Fédération internationale des employeurs pour éviter que le Bureau international du travail ne soit considéré comme ayant une compétence agricole avait exprimé le souhait que se créât une fédération autonome des employeurs de l'agriculture.

L'organisa-
tion inter-
nationale
des agricul-
teurs.

Ce souhait reçut bientôt satisfaction. En 1922 fut créée l'organisation internationale des agriculteurs, ayant pour objet spécifique d'étudier les questions de travail agricole. C'était l'époque où se posait le problème de la compétence du Bureau international du travail en matière de travailleurs agricoles. C'était le moment où ces questions avaient pris une acuité si grande que l'on sollicita l'avis de la Cour suprême de Justice internationale. C'était le moment où l'on sentait que cette Cour allait se prononcer dans le sens de la compétence du Bureau international du Travail. Il fallait que l'on fit bloc, que les employeurs s'unissent par delà les frontières; et de là naquit l'idée de cette organisation internationale, dont le but était d'étudier non pas toutes les questions agricoles, mais uniquement les questions de travail agricole.

Le secrétariat de cette organisation fut assuré par l'association nationale des fermiers de Grande-Bretagne (National Farmers Union of Great-Britain). Il n'y a guère eu d'autres rapports entre cette organisation et le Bureau international du Travail qu'une réunion tenue à Genève à l'occasion de la XI^e session de la Conférence internationale du Travail en 1928, en vue de savoir s'il y avait lieu de compren-

dre l'agriculture dans la recommandation sur la prévention des accidents du travail. Selon les pays, la réglementation sur les accidents du travail englobe un nombre plus ou moins grand de salariés. En France en particulier, les travailleurs de l'agriculture ont été parmi les derniers à bénéficier de cette loi, en raison des difficultés très grandes qu'il y a à leur en assurer le profit. Dans la plupart des pays, la question se pose en termes analogues; lorsque le Bureau international du Travail fut saisi du problème, il s'agissait de savoir si ces recommandations sur la prévention des accidents s'appliqueraient à l'ensemble des salariés, ou si elles excluraient les agriculteurs. A l'occasion de ce problème, il y eut des relations qui s'établirent entre le syndicat de cette Fédération et le Bureau international du travail.

En 1927, un conflit d'attributions s'éleva entre cette organisation, nouvelle venue et la Commission internationale d'agriculture, organisme affilié à la Société des Nations, et dont le rôle consiste à traiter, non point seulement les questions de main-d'œuvre agricole, mais l'ensemble des problèmes agricoles de caractère international. Ce conflit dura 2 ans, et il fut résolu en 1929 par un accord en vertu duquel lorsqu'une question de travail agricole viendrait en discussion à Genève, les deux institutions se concerteraient avant de prendre une action quelconque. En d'autres termes, de même que la Société des Nations et le Bureau international du Travail ont résolu par une action commune la solution de tous les problèmes susceptibles de chevaucher sur leurs attributions respectives, de même ici ce conflit d'attributions a eu comme solution une entente et une action commune.

Faible résultat de l'organisation des employeurs agricoles.

A la vérité, l'organisation des employeurs agricoles n'a jamais groupé un grand nombre d'adhérents. On peut dire que les agriculteurs sont beaucoup moins mûrs que les industriels pour l'organisation internationale. Ils sont plus particularistes, la concentration agricole moins forte que la concentration industrielle. Les agriculteurs sont très souvent des propriétaires individuels, alors que les entrepreneurs industriels sont très souvent des sociétés anonymes. Aussi certaines des organisations membres de cette internationale se sont dissoutes depuis leur adhésion, notamment l'Union des employeurs agricoles du Danemark. En mai 1930 l'organisation elle-même a pris fin, au cours d'une réunion tenue à Paris, elle a décidé de se dissoudre. Et c'est de nouveau l'organisation internationale des employeurs de l'in-

dustrie qui en a pris la défense. Du moment en effet que la Cour de La Haye s'était prononcée en faveur de la compétence du Bureau international du Travail, du moment que cette juridiction suprême avait décidé qu'il n'y avait point de raison de faire entre les salariés de l'agriculture et les salariés de l'industrie la distinction qu'auraient souhaitée les employeurs de l'agriculture, la raison d'être d'une organisation spéciale disparaissait, ou tout au moins s'atténuait, et du moment que l'entente était difficile, que la cohésion était impossible, mieux valait confier à l'organisation des employeurs de l'industrie, puissante, bien organisée, ayant un secrétariat, ayant établi des relations suivies avec le Bureau international du Travail, le soin de représenter les intérêts collectifs de tous les employés indépendamment de leur activité propre.

La Commission internationale de l'agriculture.

Pendant ce temps la Commission internationale de l'agriculture, vieille d'une quarantaine d'années, qui avait subi les épreuves de l'enfance et de l'adolescence, et y avait résisté, s'était reconstituée. C'est elle qui, en 1921, avait pris l'initiative de contester la compétence du Bureau international du Travail en matière de travail agricole, lors de l'examen de cette question par la Cour de La Haye. Mais lorsque l'avis favorable au Bureau International du Travail eut été émis, elle l'accepta loyalement. Cependant, cette acceptation loyale ne multiplia pas les rapports entre le Bureau international du Travail, et malgré une atténuation d'hostilité les rapports demeurèrent rares et de pure forme. La collaboration n'est devenue effective qu'il y a peu de temps, quand il a fallu transformer la Commission pour la rendre véritablement représentative des organisations agricoles d'un grand nombre de pays. A Vienne, à son congrès de 1928, après avoir entendu l'adresse du Directeur du Bureau international du Travail sur l'agriculture et l'organisation internationale du travail, elle a voté une résolution déclarant qu'elle était prête à collaborer le plus activement avec toutes les institutions s'intéressant à l'agriculture et spécialement pour ce qui touche le travail et les questions sociales avec le Bureau international du Travail. C'était une immense victoire due à la force persuasive et à la ténacité efficace du Directeur du Bureau international du Travail. C'est par son action personnelle, c'est par cette participation à ce congrès, c'est par le discours qu'il y fit, par l'adresse qu'il y prononça, qu'il eut raison des préventions et des préjugés, qu'il fit admettre le principe de relations suivies. A Bucarest, en 1929, le Bureau de la Commission a été invité à créer un comité spécial pour l'étude des

questions de travail dans l'agriculture; et il semble que l'institution sera bientôt établie.

En résumé, quoiqu'évidemment sur une base beaucoup moins cordiale qu'avec les organisations ouvrières, mais avec une correction, une loyauté indéniables, les rapports entre l'organisation internationale du Travail et le monde des employeurs vont se multipliant et se resserrant. L'organisation internationale du Travail a en effet contribué à donner à ces organismes l'impression de la nécessité d'une entente internationale et a contribué par son existence même à favoriser la création de ces organismes de représentation par dessus les frontières.

Les rapports du B.I.T. avec les organisations à but social - Presque toutes les organisations poursuivant un but social sont entrées, dès la création de l'organisation internationale du Travail elle-même, sans parler des relations instituées avec l'Union internationale pour la Société des Nations, qui chaque année lui apporte l'appui et les directives de l'opinion publique éclairée, laquelle a créé une section économique et sociale; sans parler des rapports entre le Bureau international du Travail et la Croix-Rouge ou les groupements internationaux d'étudiants qui s'intéressent à la Société des Nations; l'Organisation internationale du Travail s'est surtout attachée à créer des rapports avec les institutions privées poursuivant un but analogue au sien, animées d'un état d'esprit analogue à celui qui l'inspire.

L'association pour le progrès social.

Au premier rang figure, comme il est naturel et légitime, car on peut dire que le Bureau international du Travail lui doit en partie sa naissance, l'Association pour le progrès social. Celle-ci est en effet l'héritière de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, dont le rôle dans la législation internationale du travail, dans le développement de l'idée de la nécessité de la création d'un Bureau international du Travail, a été précédemment étudié.

Cette association pour le progrès social date de 1925. Elle est issue du grand congrès de politique sociale tenu à Bâle en 1924, et qui lui-même avait été préparé par l'entente officieuse qui s'était nouée à Luxembourg l'année précédente. Le Bureau international du Travail, dont on peut dire que le Directeur a été également l'animateur de cette unité M. Albert Thomas prononça à Luxembourg en 1923, un remarquable discours. Il montra que le rôle des associations privées n'était pas mort par la création du Bureau international du Travail. Les associations privées ont conservé disait-il et même accru le rôle de

pionnier qu'elles ont toujours joué dans le passé. Alors qu'autrefois c'était sur les gouvernements nationaux qu'il fallait faire pression, que c'était aux gouvernements nationaux qu'il fallait apporter l'écho de toute cette pression et de toute cette acclamation du dehors, aujourd'hui, c'est au Bureau international du Travail, à la Conférence internationale du Travail, à ces organismes nécessairement lourds dans leur constitution et lents dans leurs mouvements, qu'il faut apporter tout l'écho de cette action et de cette pression extérieurs. Il disait aux membres de cette association "Votre mission n'est pas terminée, elle commence et n'a jamais été plus utile qu'aujourd'hui; il ne faut pas laisser abandonner l'action, mais la resserrer au contraire, pour que à la faveur des demandes adressées, on fasse pression auprès des gouvernements et qu'on suscite les réformes. Ce discours était évidemment la stricte expression de la vérité et les trois associations autrefois divisées, l'une qui s'occupait de la protection légale des travailleurs, l'autre de la lutte internationale contre le chômage; l'autre qui avait pour mission de traiter des questions d'assurances sociales sur le plan international, faisant taire leur particularisme, qui jusqu'alors avait empêché leur union, scellèrent cette union et fusionnèrent sous le nom d'Association pour le progrès social. Cette année le Congrès s'en est tenu à Paris, à l'occasion de l'Exposition coloniale. Le président de la Section française de cette association, qui n'est autre que le directeur du Bureau international du Travail, M. Albert Thomas, a prononcé le discours inaugural, après celui de M. Landry, alors ministre du travail. Dans son discours, M. Albert Thomas a montré que l'œuvre interrompue était plus que jamais aujourd'hui nécessaire. Il montra comment, au milieu de la crise actuelle qui, par la force des choses marque un temps d'arrêt dans le progrès social, une sorte de régression par rapport aux conquêtes déjà acquises, ou envisagées, telles que les assurances sociales, il ne fallait pas perdre la foi. M. Albert Thomas terminait en disant: "L'heure n'est point au découragement; c'est précisément dans les moments où l'œuvre est la plus difficile qu'il faut redoubler d'enthousiasme et d'action". Et il électrisait en quelque sorte l'assistance grâce à sa parole entraînante. Etant donné son double rôle de directeur du Bureau international du Travail et de président de la Section française de l'Association pour le progrès social, il n'a point manqué d'entretenir les rapports les plus cordiaux et les plus personnels, puisqu'il identifie en sa personne cette double qualité.

Rôle de l'Association pour le progrès social.

L'Association a donc poursuivi sa tâche et depuis sa reconstitution, il n'est pas un seul des grands problèmes sociaux qui n'ait été placé à son ordre du jour. Elle s'est occupée par exemple de la prévention des accidents, du travail, des assurances sociales, de la protection des employés; elle a même débordé le cadre de ses préoccupations normales, puisqu'elle a recherché l'influence du contrôle du crédit sur le chômage, l'utilisation du crédit comme remède au chômage, véritable application de l'économie, de la monnaie ou du crédit dirigés. Assurances, chômage, question du statut des travailleurs étrangers, conséquences sociales de la rationalisation ont aussi fait l'objet de son étude. Il n'est pas douteux, en effet, que ces progrès techniques n'aient des conséquences sociales graves, quelquefois dangereuses, et dont on ne doit pas se désintéresser. Protection familiale, prolongation de la scolarité, régime des salaires, migrations internationales; sur toutes les questions, l'Association, répondant au vœu du Directeur du Bureau international du Travail, a poursuivi son œuvre de pionnier, défrichant les terrains, ouvrant la voie à l'action officielle, et elle joue auprès de l'Organisation internationale du Travail, comme organe moteur et comme organe animateur, le même rôle que celui de l'Union des associations auprès de la Société des Nations. Ceci est d'autant plus naturel que l'Association pour le progrès social n'est autre chose comme on l'a dit plus haut que la fusion des trois grandes associations qui existaient avant la guerre: Association pour la protection légale des travailleurs, Association internationale pour la lutte contre le chômage, Association pour les assurances sociales. Il y avait là, par conséquent, tous les éléments d'une action commune, un milieu favorable, une atmosphère propice à cette action collective.

La Conférence des associations privées pour la protection des migrants.

Le bureau international du Travail entretient aussi des relations avec la Conférence des associations privées pour la protection d'émigrants, dont la constitution date de 1924, et qui compte une cinquantaine d'associations aux tendances les plus diverses d'Europe, d'Amérique et d'Extrême-Orient, unies pour la défense des travailleurs sur le plan humanitaire.

La question des migrations humaines soulève aujourd'hui une multitude de problèmes. Les migrations peuvent être étudiées soit du point de vue

" Les Cours de Droit "

Répétitions Écrites et Orales

3. PLACE DE LA SORBONNE. 3

R

social, soit du point de vue politique, soit du point de vue juridique, soit du point de vue économique. Il est évident que les associations privées ne sauraient avoir la prétention de se substituer aux gouvernements dans l'examen et la solution des problèmes d'un aspect purement politique. De même l'aspect économique du problème leur échappe dans une certaine mesure. Mais, s'agissant de la protection sociale humaine à laquelle l'émigrant a droit, il est évident que là, l'assistance privée reprend tous ses droits et elle les a exercés pleinement. Cette conférence, qui réunit ces associations à Genève, est en réalité un groupement international, lequel comprend, soit des associations privées, soit des commissions constituant elles-mêmes déjà sur le plan national des fédérations. En France, la chose s'est passée ainsi. Il existe dans notre pays une foule d'associations, généralement à base confessionnelle et nationale, ayant pour objet la protection des émigrants des diverses nationalités: par exemple, émigrants hongrois, tchécoslovaques, polonais. Il existe aussi des associations plus spécifiquement confessionnelles. Toutes se sont groupées en un seul organisme, lequel conserve à chacun des éléments le constituant sa pleine indépendance, mais qui exerce une action cohérente chaque fois que des questions communes se posent. Ce groupement s'appelle la Commission nationale d'émigrants. Elle est affiliée à la Conférence privée de Genève.

Cette Conférence a étudié les problèmes de migrations envisagés du point de vue social. En voici quelques exemples: traite des blanches, lutte contre les spéculations de certaines compagnies de navigation, de ce que l'on appelle les marchands d'hommes, protection des émigrants pendant leur voyage, assurance de ces émigrants contre les risques qui les menacent pendant leur transport, accueil de ces immigrants quand ils arrivent dans un pays où tout leur est étranger, à commencer par la langue; secours juridique dont ils peuvent avoir besoin; lutte contre l'abandon systématique des familles, dont se rend souvent coupable l'émigrant, tout ceci est l'objet de l'activité de ces organisations et il est naturel que le Bureau international du Travail, lequel poursuit de son côté une œuvre analogue ne se désintéressât point de l'action de cette Conférence et lui donnât au contraire tout son appui, ce qu'il n'a pas manqué de faire.

L'O.I.T.
et la coo-
pération.

Les relations entre l'organisation internationale du travail et la coopération sont contemporaines de la création même de l'organisation internationale du Travail. Elles ont plus d'un point commun, notamment le fait que, tout en ayant recruté quel-

ques adhérents parmi les milieux non ouvriers, la coopération puise le gros de ses troupes dans les masses ouvrières, pour la protection desquelles l'organisation internationale du travail a été instituée, et dont la coopération constitue peut-on dire une des formes de la protection. Le fait également que les sociétés coopératives, dans leurs rapports avec leur personnel, avec leurs employés, leurs ouvriers, ont souvent devancé le législateur et créé une sorte de modèle que celui-ci a imité. Il ne faut pas en conclure inconsidérément que les coopératives ouvrières de production ou de consommation ne connaissent point de difficultés avec leur personnel. Il faudrait vraiment que les employés et les employeurs fussent des anges pour que leurs relations fussent constamment pacifiques. On a enregistré quelquefois des difficultés, des grèves du personnel des coopératives. Mais au total les relations des coopératives envisagées comme employeurs et de leur personnel, se sont déroulées de façon généralement pacifique, et sur la base d'une législation généreuse.

Aussi, et par une décision unanime du Conseil d'administration du Bureau international du Travail dans sa 3^e session de 1924, a été créé au Bureau international du Travail un service spécial chargé de centraliser les informations sur la coopération et de se tenir en relations avec les institutions coopératives. Cette décision devançait les intentions de la Conférence internationale du Travail, laquelle, dans deux sessions consécutives, précisa le programme d'activité du Service de la coopération, à savoir: se tenir en rapports avec les institutions coopératives, afin d'assurer la représentation de leur point de vue propre sur les questions soumises aux délibérations de la Conférence et les intéressant; d'un autre côté, recueillir les informations sur les formes variées et sur les progrès du mouvement de coopération dans les divers pays. Si nous ajoutons que le chef placé à la tête de ce service est le Dr. Fauquet, un des plus grands défenseurs et un des meilleurs organisateurs de la coopération en France, on comprendra l'activité qu'a déployée ce service.

Le concours
des coo-
pératives.

Les enquêtes du Bureau international du Travail ont d'ailleurs ici, contrairement à ce qui s'est passé dans diverses circonstances, reçu l'accueil le plus favorable des organisations coopératives elles-mêmes. Celles-ci, au lieu de se soustraire à cette invitation, à la documentation, se sont au contraire empressées de mettre à la disposition du Bureau international du Travail tous les renseignements dont elles disposaient. Elles lui ont fourni

tous les éléments qu'elles avaient elles-mêmes, revues, statistiques, etc... Grâce à son travail de centralisation, le Bureau international du Travail a pu déterminer, mieux que n'avaient jamais pu le faire jusqu'alors les quelques auteurs privés qui s'étaient occupés du problème, l'importance numérique et l'immense variété de formes du mouvement coopératif. Il a ainsi découvert l'existence dans plus de 48 Etats différents de 728 organisations centrales de coopératives, groupant ensemble plus de 280.000 sociétés, lesquelles avaient 65 millions de membres ce qui, avec les familles des coopérateurs ainsi individuellement affiliées, représente une masse de population d'environ 300 millions de personnes, directement ou indirectement rattachées à la coopération.

Les diverses
sortes de
coopératives.

Non seulement le Bureau international du Travail a fait porter ses investigations sur les coopératives de consommation, sur les coopératives de construction et d'habitation, qui sont les formes les plus courantes, les plus générales, celles qui intéressent le plus la classe ouvrière, mais aussi il a fait porter son effort d'enquête sur les autres formes de l'activité coopérative. Cette investigation l'a amené à découvrir, à étudier, à analyser des formes d'activités économiques qui auraient été impossibles à atteindre autrement que par l'intermédiaire de la coopération; par exemple les exploitations paysannes de producteurs associés, les petites industries rurales, les formes multiples de travailleurs à domicile, les groupements d'artisans pour l'achat en commun ou la vente en commun, les entreprises de petits commerçants, les entreprises de pêcheurs, les entreprises de tous genres. Tout ceci ne pouvait être déterminé que grâce à l'activité du Bureau international du Travail, et, à cet égard la centralisation de la documentation a été un véritable bienfait.

Ces contacts multiples ont permis au Bureau international du Travail de mieux apercevoir aussi la structure intime du mouvement coopératif dans les divers pays, de rechercher dans quelle mesure la mentalité, la psychologie nationale, retentissait sur les formes coopératives. Pour prendre un exemple; si l'on recherche pourquoi la coopération de consommation en France, malgré ses immenses progrès, est encore fort en arrière de la coopérative de consommation en Angleterre ou en Suisse, peut-être faut-il attribuer cet échec relatif à la grande hétérogénéité, au particularisme, à l'individualisme des Français, lesquels désirent pour leur consommation des articles très individualisés se prêtant plus mal à l'action coopérative. Ce qui frappe notamment dans

un des magasins qui groupent dans certaines villes anglaises la presque totalité de la population, c'est le très faible nombre d'articles vendus; que les consommateurs soient riches ou pauvres, employés ou ouvriers, c'est la même consommation qu'ils font, le même thé qu'ils consomment. Ceci facilite les achats en commun; alors qu'en France, l'individualisme de la clientèle lui fait désirer sa marque préférée, exigence incompatible avec la coopération. Chaque pays, a ainsi la coopération qu'il mérite et les études auxquelles s'est livré le Bureau international du Travail ont projeté une très vive lumière sur cet aspect du problème.

La coopération de production.

Il s'ajoute, du reste, à ces questions un peu terre à terre des préoccupations plus nobles, plus complexes, où se mêlent des aspirations des masses, la réflexion théorique, le souci de la gestion des entreprises. Si en France la coopération de production a un succès qu'elle ne connaît pas ailleurs, elle le doit au sens de l'égalité, au désir d'être à la fois producteur et patron, sans s'enchaîner par les liens du salariat; alors que d'autres pays n'ont pas au même degré cet esprit égalitaire et se prêtent mal à la coopérative de production.

Le Bureau international du Travail a pu connaître le point de vue des associations coopératives sur des questions qui les intéressent, qui faisaient l'objet d'études ou de projets de conventions. Ainsi, par exemple, dans sa troisième session de la Conférence internationale du Travail en 1921, quelques délégations, telles que celles d'Allemagne, de Bulgarie, de Finlande, d'Italie, des Pays-Bas, de Tchécoslovaquie, ont compris des représentants des organisations coopératives. Des cas analogues se sont présentés à presque toutes les sessions par la suite, si bien que l'on peut dire que la représentation ouvrière était, dans ce cas, doublée par la représentation coopérative. En 1924, un comité de correspondance, de techniciens désignés par les organisations coopératives les plus qualifiées a été nommé pour toutes ces relations avec le Bureau international du Travail. Les coopérateurs ont grâce à lui, la possibilité d'apercevoir du point de vue de leur activité propre les effets probables de toutes les mesures prises ou de toutes les mesures envisagées par l'Organisation internationale du Travail.

Le travail de nuit dans la boulangerie et la coopération.

Une première occasion de consulter les membres de cette commission se présenta lors de la mise de la question du travail de nuit dans la boulangerie à l'ordre du jour de la 5^e session en 1924. Cette question est particulièrement irritante; elle est très ancienne, et préoccupe l'opinion en France de-

puis plus de 20 ans. Elle soulève des problèmes d'un ordre technique assez particulier, telles que la question de savoir dans quelle mesure les consommateurs supporteront de n'avoir point le matin du pain frais à leur petit déjeuner. Tout ceci amène par conséquent à rechercher la mesure dans laquelle on peut concilier à la fois le repos nocturne complet avec les goûts et les désirs de la clientèle. Sur ce point, les coopératives de consommation constituent de puissants moyens d'investigation. Elles représentent les consommateurs groupés, les consommateurs associés, les consommateurs conscients et il est bon qu'on s'adresse à elles pour savoir quelle sera la réaction de ces consommateurs en face de telle ou telle mesure. Des avis précis ont été reçus sur le problème, par le Bureau international du Travail de la part de nombreuses associations de divers pays. En outre, des représentants de l'Alliance coopérative internationale ont pu faire entendre l'expression directe de leurs vues coopératives sur un certain nombre de problèmes, celui dont je viens de parler d'abord, l'utilisation des loisirs ouvriers, etc.

La coopération et la Société des Nations.

Enfin, de la même façon, le Bureau international du Travail a pu se mettre à la disposition des organismes coopératifs de façon à leur assurer l'entrée en rapports avec les institutions économiques de la Société des Nations. En 1926, par exemple, le Conseil de la S.D.N. a créé un comité chargé de réunir une Conférence internationale économique; il a appelé deux coopérateurs membres du Comité central de l'Association économique internationale. En 1927, la Conférence économique internationale comprenait un assez grand nombre de coopérateurs, parmi lesquels le secrétaire général de l'Alliance coopérative internationale. De cette façon par l'intermédiaire du Bureau international du Travail, la Société des Nations a assuré cette liaison tri-partite qui tend de plus en plus à représenter la physionomie complète de la vie économique moderne, producteurs, représentés par patrons et ouvriers, et consommateurs organisés, représentés par les coopérateurs eux-mêmes.

Par ses relations avec toutes ces formes d'organisations coopératives, le Bureau international du Travail se trouve en effet placé au carrefour où se rencontrent pour s'harmoniser les tendances diverses de la coopération. Il a pu, sans empiéter sur les fonctions propres de l'Alliance internationale, favoriser le désir que les coopératives ont manifesté de nouer entre elles des relations économiques et morales. Ce sera au cours des années qui vont venir une

dés t aches du Bureau international du Travail, en liaison avec le Secrétariat de la Société des Nations, de fournir aux organisations coopératives agricoles et de consommateurs quelques facilités dans l'effort qu'elles ont entrepris pour unir en une chaîne continue toutes les opérations dont elles ont la charge et d'éliminer du processus de la circulation des produits certains facteurs de gaspillage.

La théorie
coopérative
et ses or-
ganes.

La coopération ne se borne pas seulement à une action pratique, la coopération vise aujourd'hui à un but plus élevé, c'est de donner, conformément aux vues de ses théoriciens et notamment à celles de son représentant le plus qualifié en France le Professeur Charles Gide, qui vient de mourir, une doctrine ou une théorie économique. A cet effet, elle a institué dans la plupart des pays toute une série d'organismes chargés de l'étude scientifique de la coopération; et le Bureau international du Travail, n'oubliant pas qu'en même temps qu'un animateur il est un documentateur, que son oeuvre d'informateur serait incomplète s'il ne se tenait pas au courant de ce qui se fait dans ce domaine, le Bureau international du Travail a noué avec ces organismes de recherches des liens étroits. Par exemple il en a créés avec le "Seminar für Genossenschaftswesen séminaire pour les questions de coopération de l'université de Halle, avec la Fondation Horace Plunkett de Londres, avec l'Institut américain de coopération, avec le Service de recherches des grandes coopératives de Grande-Bretagne, de Danemark, de Suède, de Finlande, de Suisse. Le besoin de recherche scientifique a fait en effet de ces organismes des centres d'études internationales avec les organismes auxiliaires de l'Alliance coopérative internationale; magasins internationaux, coopératives de gros, Comité international bancaire, coopératif, Guild internationale coopérative, Commission internationale d'études de la Société coopérative et ouvrière d'assurances, Ecole internationale coopérative d'été, etc... Toutes ces organisations sont empreintes du même état d'esprit; il était naturel que le Bureau international du Travail entrât en rapports avec eux.

La coordina-
tion des
études.

Cette multiplicité des centres d'études coopératives internationales est évidemment un symptôme favorable. C'est un indice heureux de la croissance du mouvement coopératif. A chacun de ces centres correspond en effet un but défini, une préoccupation précise. Mais justement en raison de sa jeunesse cette sorte de bouillonnement, de pullulement des organismes concurrents a quelque chose d'excessif. On peut se demander s'il ne serait pas préférable que l'unité et la coordination se substituassent à cette

compétition pacifique, où quelquefois les doubles emplois ne manquent pas. Néanmoins, il y a là un indice heureux, et peut-être sera-t-il bon que le Bureau international du travail, comme il l'a fait en d'autres circonstances, prenne en mains cette unification nécessaire ou la suscite, tout en respectant soigneusement l'autonomie de chacun de ces groupements. A ce besoin de liaison plus étroite, de concentration des efforts, le Bureau international du travail, fidèle à son esprit, se devra de collaborer de toute sa force.

L'organisation internationale du travail et les organisations féminines.

Les associations féminines.

Avec les organisations syndicales plus spécialement féminines, le Bureau international du Travail n'a pas eu de nombreuses relations, car au fond, les femmes syndiquées ne sont pas généralement organisées en associations spéciales, et chez elles la travailleuse l'emporte sur la femme, les intérêts économiques l'emportent sur les intérêts purement personnels. Elles préfèrent se grouper aux hommes dans des syndicats généraux affiliés à de grandes centrales internationales, et par cette voie, les femmes ouvrières, les femmes salariées sont affiliées à l'organisation internationale du travail. Toutefois une tentative d'organisation spéciale des ouvrières sur le plan international a été tentée en 1923 par les Américaines; mais elle n'a eu aucun succès. Il en est resté cependant, chez les femmes le désir de constituer au sein des fédérations et des centrales des organismes spéciaux pour la défense de leurs intérêts spécifiques. Telle est par exemple le cas de l'oeuvre sociale féminine chrétienne. Le Bureau international du Travail a porté à cette organisation l'attention nécessaire. Au reste les femmes sont restées en majeure partie fidèles à l'idée d'une protection spéciale des travailleuses salariées, obtenue le cas échéant à l'aide de conventions internationales sous l'égide du B.I.T.

Avant la guerre, le mouvement féministe était surtout de tendances politiques. C'était l'époque où les suffragettes anglaises par exemple avaient créé tout un mouvement d'idées en faveur de l'attribution aux femmes du droit de suffrage. Or, comme dans la plupart des pays ce droit leur a été accordé, l'aspect politique du féminisme a été relégué au profit de l'aspect social et économique qui avait été un moment éclipsé. Aussi les groupements féministes ayant porté à nouveau leur attention sur la protection légale de la femme travailleuse, le Bureau international du Travail a été appelé à ce titre à nouer des rapports étroits

avec les organisations de femmes ouvrières et les grandes organisations internationales de femmes, qui sont très nombreuses, telles que le Conseil international des femmes, l'Alliance internationale pour le suffrage et l'action civique et politique des femmes, la Ligue internationale pour la paix et la liberté, l'Association chrétienne des jeunes filles, l'Association internationale des amis de la jeune fille, le Conseil international des femmes, la Fédération internationale des femmes diplômées des universités, la Comité international des écoles de service social, le Comité permanent des organisations féminines internationales.

Les femmes
et la légis-
lation socia-
le.

Il est à signaler que, par un désir peut-être excessif d'assimilation avec les hommes, certaines femmes ne veulent aujourd'hui plus entendre parler de protection spécifique des travailleuses, prétendant que c'est dans le cadre de la protection légale des travailleurs en général qu'elles doivent trouver la protection particulière dont elles ont besoin. Tel est l'objet de l'Open Door, association anglaise datant de 1929. Ce mouvement est resté extrêmement isolé, et, dans l'ensemble, la plupart des travailleuses reconnaissent qu'il est nécessaire, en raison de leur faiblesse congénitale et en raison de la faiblesse de leur organisation syndicale, d'obtenir du législateur une protection spécifique. Le Bureau international du Travail de son côté, demeure fidèle à cette politique pour deux raisons: juridique d'abord, il est investi de la mission de faire appliquer les conventions internationales et de veiller à leur stricte exécution. Or, parmi ces conventions internationales, il en est beaucoup dont l'objet spécial est d'assurer la protection comme telles des femmes ouvrières; par conséquent, il manquerait à sa mission s'il n'assurait point cette exécution. D'un autre côté, en pratique, il estime que l'oeuvre de protection des femmes n'est point achevée, qu'elle doit être poursuivie; il considère que la défense des éléments socialement les plus faibles, c'est-à-dire les femmes et les enfants, constitue, comme ils l'ont toujours fait à travers l'histoire de la législation nationale et internationale du travail, un but indispensable à la défense de l'individu et à la défense de la race.

L'organisation internationale du travail et les organisations sociales confessionnelles.

Le B.I.T.
et le ca-
tholicisme
social.

En ce qui concerne les organisations confes-
sionnelles, dont un grand nombre mettent les problè-
mes sociaux au premier rang de leurs préoccupations,

le Bureau international du Travail suit avec sympathie leur activité pénétrée de préoccupations sociales. Dans le monde catholique notamment, le mouvement social a été particulièrement influencé par l'Encyclique "Rerum Novarum", qui a prouvé toute la fécondité de cette action sociale religieuse. Cette charte politique du travail a pénétré de son esprit un grand nombre d'associations qui s'efforcent d'établir un ordre social d'équité. Non seulement le document de 1891, l'Encyclique de Léon XIII exprime la doctrine courante, affirmée à leur tour par un grand nombre des successeurs de cet illustre pape, mais devant les transformations sociales qu'ont apportées les dernières années, devant les conflits économiques nés de la guerre et de l'après guerre, sous la pression de réalités imprévues, et notamment sous la pression de la crise économique actuelle, la hiérarchie catholique s'est appliquée à préciser, à dégager la doctrine traditionnelle, qui remonte peut-on dire aux pères de l'Eglise du Moyen-Age, la doctrine traditionnelle du juste salaire, de l'assurance, de l'intervention de la loi, des rapports mutuels de compréhension entre le capital et le travail, de la liberté et de l'organisation syndicale, etc... Et comme, même ainsi limité par les principes séculaires, le champ d'action où peuvent évoluer sous leur propre responsabilité les catholiques demeure encore très vaste, les penseurs et les hommes d'action aux prises avec les conditions mouvantes des réalités industrielles de tendances variées, se sont manifestés toujours dans le cadre de l'Encyclique Rerum Novarum. Des écoles particulièrement soucieuses de solidarité humaine, de solidarité internationale se sont créées. Les catholiques en tant que tels ont pu accorder leur concours à l'oeuvre de protection ouvrière définie par la partie XIII et les aspirations dont elle procède, c'est souvent dans leurs milieux que cette partie XIII a trouvé l'écho sympathique et la compréhension la plus agissante.

Par exemple, en mai 1929, au cours de la cérémonie célébrée par les catholiques de Rome pour commémorer l'Encyclique Rerum Novarum, le père Bardutti, directeur et secrétaire de l'Institut catholique de Rome, après avoir noté le succès de l'offensive de Léon XIII contre l'individualisme triomphant, ajoutait: ces postulats de justice ont été adoptés successivement par la législation sociale commune des manifestations les plus saillantes de l'intervention de l'Etat en matière de travail; plus tard, au lendemain de la guerre, ces idées ont présidé à la création d'une organisation internationale permanente relevant de la Société des Nations, pour l'extension et la généralisation de la législation du travail.

L'organisation internationale du travail et les "semaines sociales" en France.

L'organisation internationale du travail a reçu de nombreuses marques de sympathie de la part des groupements catholiques, oeuvres de réalisation, centres de recherches, centres de propagande sociale. Très rapidement elle a noué des relations étroites avec la manifestation peut-être la plus agissante de cet état d'esprit en France, je veux dire les Semaines sociales. Les Semaines sociales constituent ce que l'on a appelé justement une sorte d'université ambulante. Elles tiennent chaque année leurs assises dans une ville importante de France. Elles font appel à un grand nombre de professeurs d'universités tant de l'Etat que des universités catholiques, et s'efforcent sur la plupart des problèmes sociaux de faire entendre la voix de l'Eglise. Cette université ambulante, qui existe depuis 27 ans prend à tâche d'approfondir la doctrine de l'Eglise catholique en matière sociale, et cette initiative a paru tellement intéressante qu'elle a suscité de nombreuses imitations; par exemple chez les catholiques d'Irlande, en Italie, en Pologne, en Belgique en Suisse, en Uruguay et pendant de longues années, avant les persécutions, au Mexique.

Dès 1922, le Bureau international du Travail a manifesté sa sympathie pour cette oeuvre en prenant part officiellement à la Semaine de Strasbourg; depuis sa représentation est devenue traditionnelle aux réunions de chaque année. En 1922, le Directeur du Bureau international du Travail lui-même, dans un message aux Semaines de Besançon, saluait dans le groupement de catholiques sociaux de vigoureuses forces morales toutes prêtes à aider le B.I.T. pour la réalisation de ses buts. D'un autre côté, les Semaines sociales, particulièrement la Semaine sociale du Havre consacra à la vie internationale, et l'Union des études sociales internationales ont affirmé la nécessité d'une Société des Nations et d'une Organisation internationale du travail. Dans cet esprit d'entente, le Bureau international du Travail a donc pu sans difficulté prendre contact avec les divers mouvements catholiques internationaux d'inspiration sociale. Depuis 1928 il est invité aux congrès de l'organisation catholique qui, dans l'Europe centrale, qui, avec des objectifs propres et des objectifs moins spécialisés, inaugure et tente la propagande doctrinale des semaines internationales. Dans son action immédiate le Bureau international du Travail a été soutenu non seulement par la sympathie intellectuelle des milieux catholiques, mais par le concours des oeuvres et des hommes de réalisation.

Les syndicats chrétiens.

Enfin, sur ce terrain, les syndicats chrétiens lui ont apporté un concours que nous avons déjà signa-

lé au passage. Il faut également noter qu'en 1925 s'est constituée l'Internationale des travailleurs catholiques qui laissant les revendications professionnelles aux syndicats chrétiens, se propose, en étroite union avec eux, d'organiser les salariés au sens large du terme sur une base de classe ou d'Etat, et ainsi de les orienter et de les incorporer à des formes d'un ordre nouveau d'économie et de vie sociale.

Le Bureau international du travail et le mouvement des églises de Stockholm.

Ce mouvement a réuni en 1925 dans cette ville une conférence internationale pour le christianisme pratique. A la vérité, ce groupement n'a guère réuni que des écoles protestantes ou des groupements sympathisants avec ces écoles. Par exemple, il a réuni à Stockholm l'église anglicane orthodoxe, l'église luthérienne, l'église réformiste, ce que l'on appelle le vieux catholicisme, c'est-à-dire la secte allemande qui, au moment de la proclamation du dogme de l'infaillibilité par le Congrès du Vatican, s'était détachée de l'ancien catholicisme orthodoxe et a créé une secte nouvelle, laquelle ne reconnaît point le dogme de l'infaillibilité et proclame la possibilité pour les prêtres de se marier. En vue d'amener ces églises à prendre ensemble position sur la question sociale, elles ont tenu assemblée à Stockholm. Le message à la chrétienté qui a été le résultat de cette réunion a révélé les possibilités de collaboration étroite et en tous cas une identité presque absolue de vues entre le Bureau international du Travail et ces associations. Que dit en effet ce message? La Conférence affirme, déclare-t-il, que la personnalité humaine doit être respectée, que la valeur des valeurs ne doit être subordonnée ni à la machine aveugle, ni à la propriété; qu'aucun ordre social ne peut durer ni satisfaire les aspirations humaines à moins d'être juste, et que dans tous les problèmes économiques le facteur humain a plus d'importance que le gain matériel. Ces paroles contiennent comme un écho attardé de la doctrine chrétienne du Moyen-âge et notamment des textes d'inspiration thomiste. Cette Conférence fait appel à la collaboration qui seule rendra possible un état social où les employeurs et les employés trouveront les uns et les autres dans leur travail journalier les moyens de remplir ici-bas leur véritable vocation. Elle assure enfin la responsabilité de tous en présence des problèmes sociaux trop compliqués pour être résolus par des efforts individuels et qui par conséquent, dans ces conditions, réclament au nom du bien collectif,

Le message à la chrétienté. Son analogie avec la partie XIII du Traité de Versailles.

qu'un frein soit mis à l'individualisme désordonné.

A côté de cette déclaration de principe, dont l'inspiration est sensiblement voisine de celle dont nous avons trouvé l'expression dans le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles, nous trouvons également sur des points précis des indications qui rattachent cette déclaration à la partie XIII du Traité de Versailles. La Conférence a en effet également formulé des conclusions particulières découlant de ces principes généraux, tout de même que le problème de réalisation posé dans le préambule et dans l'article 427 du Traité de Versailles n'était autre chose que la transposition dans le domaine pratique des principes qui avaient été posés; par exemple; abolition du travail de l'enfant, principe de la journée de huit heures, principe du repos hebdomadaire, congé régulier attribué à tous les salariés, plus équitable adaptation du salaire aux besoins du travailleur de façon à lui assurer une existence décente faite de la satisfaction de ses besoins matériels immédiats et faite de la reconnaissance de la place que le salarié doit tenir dans la hiérarchie sociale.

Sur ces bases communes, dont l'identité est frappante, des relations se sont établies entre le bureau international du travail et ces églises, sous la forme de rapports avec ce que l'on appelle le comité de continuation, devenu le Conseil oecuménique du christianisme pratique, avec l'Institut international de christianisme social, qui en est aussi héritier, etc... Ces relations ont eu pour effet de mettre l'accent sur l'influence spirituelle et morale des progrès sociaux dont les effets, contrairement à ce que l'on affirme trop volontiers, ne sont pas uniquement de nature matérielle. Elles ont manifesté leur attachement à cette oeuvre par la création de l'Institut international de christianisme social de Genève en 1928, et le siège même qui lui a été donné indique bien l'intention de ces groupements de se tenir en contact continu et étroit avec le Bureau international du travail.

Résumé.

En résumé, et pour en terminer avec ces relations extérieures du Bureau international du Travail, nous pouvons dire que, quel que soit le but, quelles que soient les formes des groupements poursuivant une oeuvre présentant une coopération avec la sienne, associations professionnelles, patronales et ouvrières, associations intellectuelles ou de fonctionnaires, associations sociales ou confessionnelles, le Bureau international du Travail a tenu à entrer en relations avec eux et à nouer avec eux des rapports de collaboration ou d'information. Ainsi il a transformé en une oeuvre vivante, vivifiée et constamment

fortifiée par l'apport du souffle venu du dehors ce qui, sans cette communion d'idées et sans cette coopération, aurait risqué de n'être qu'une oeuvre morte, une oeuvre purement bureaucratique et administrative.

Le fonctionnement de l'O. I. T.

Nous connaissons maintenant les rouages de l'organisation internationale du travail; nous en avons en quelque sorte démontré le mécanisme, pour déterminer de quels éléments il était constitué; nous avons recherché quel était le nombre de ses organes, quelles étaient leurs attributions. Nous avons montré que, non content d'utiliser les organes mêmes dont il avait été doté par sa charte constitutive et les organes que la pratique quotidienne l'avait amené progressivement à y ajouter, le Bureau international du Travail avait fait appel, comme collaborateurs occasionnels, comme informateurs, à tous les éléments susceptibles de lui prêter un concours efficace. Il convient, maintenant que nous connaissons son mécanisme et ses pièces maîtresses, de voir l'organisation internationale du Travail, l'oeuvre, de déterminer quel est le fonctionnement du mécanisme dont nous avons décrit les rouages. Nous le ferons en examinant successivement trois points: 1) la compétence de l'organisation internationale du travail 2) le fonctionnement de l'organisation internationale du Travail; 3) l'information sociale internationale et le Bureau international du Travail.

§ Ier-La compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Définition
de la
compétence
juridique.

Déterminer la compétence d'une institution, c'est rechercher quels sont les sujets et les lieux sur lesquels peut s'exercer son autorité et dont elle peut régulièrement s'occuper en y appliquant son activité; c'est se demander aussi quelle est l'étendue de cette compétence, se demander notamment si cette compétence est limitée ou si elle est générale; c'est rechercher enfin quelle est la base de cette compétence, c'est-à-dire étudier dans quels documents, à quelle source s'adresser pour fixer les limites de cette compétence.

En ce qui concerne l'organisation internationale du Travail, il est bien certain que cette source est constituée par le Traité de Versailles et notamment par la partie XIII de ce traité lui-même. Mais ceci ne suffit pas, et, selon que c'est la lettre même, le texte exprès du traité que l'on prend en considération, selon que c'est au texte tout seul ou aux

travaux qui l'ont précédé que l'on s'adresse, les conclusions auxquelles on est conduit sont souvent fort différentes. Enfin, il est intéressant de se demander si cette compétence est uniquement déterminée par une vue doctrinale et quasi philosophique des choses, ou par la tendance assez naturelle de l'institution intéressée à l'étendre démesurément, ou si au contraire cette compétence peut trouver sa source et les limites de sa détermination dans des interprétations impartiales, des interprétations autorisées, notamment de la part des juridictions chargées, conformément au Traité de Versailles, d'interpréter le cas échéant les dispositions litigieuses.

Sur tous ces points, l'étude est déjà suffisamment approfondie, les travaux sont suffisamment nombreux, les décisions sont suffisamment précises, pour que la détermination de la compétence de l'Organisation internationale du Travail soit aujourd'hui sortie du domaine des controverses doctrinales et puisse donner lieu à un exposé objectif et complet, tiré à la fois de l'évolution spontanée des faits et de l'acceptation bénévole de certaines initiatives, ou au contraire de décisions jurisprudentielles intervenues dans les cas douteux, et devant lesquelles même ceux qui, antérieurement à ces décisions, avaient fait opposition aux principes qui étaient proclamées, se sont enfin de compte inclinés.

Comme il était rappelé tout à l'heure, la compétence d'une institution peut se concevoir quant à son territoire d'application, quant aux personnes et quant aux objets. Elle peut être territoriale, matérielle ou personnelle; ou encore, pour emprunter au langage de la procédure civile quelques-uns de ses termes caractéristiques, cette compétence peut être une compétence ratione loci, ratione personae, ou ratione materiae.

1°-La compétence ratione loci.

En ce qui concerne la compétence locale, territoriale, ratione loci, de l'organisation internationale du Travail, nous ne pouvons nous dispenser d'y insister, car nous l'avons déjà déterminée dans nos études antérieures, en recherchant quels étaient les Etats membres de la Société des Nations, et, par voie de conséquence, membres de l'Organisation internationale du Travail. Rappelons que l'étendue territoriale de la compétence de l'organisation internationale du travail a d'abord été limitée stricto sensu aux Etats membres soit par adhésion immédiate, soit par adhésion ultérieure au Pacte de la Société des Nations. Rappelons aussi que, exceptionnellement et pendant un certain temps, des Etats qui ne faisaient pas

partie de la Société des Nations ont été admis à participer à l'organisation internationale du travail. Tel a été le cas en effet pour l'Allemagne et l'Autriche presque dès la création de l'Organisation. Enfin, cette étendue territoriale de la compétence du Bureau international du Travail ne doit pas être entendue simplement des territoires sur lesquels elle exerce juridiquement son action, mais également des territoires sur lesquels, par la force même de l'imitation et par la puissance de la persuasion, elle est parvenue à exercer la dite action. Aussi bien en effet, non seulement les Etats doivent appliquer à leurs possessions, à leurs colonies, à leurs protectorats, aux territoires placés sous leur mandat, les dispositions de la partie XIII du Traité de Versailles, en vertu d'une disposition expresse du dit traité, mais encore étant donné que, même dans les pays non adhérents au Pacte de la Société des Nations et par suite de l'effort de diffusion et de documentation du Bureau international du Travail les classes ouvrières ont été appelées à connaître les progrès réalisés dans d'autres parties du monde; elles ont fait pression sur leur propre gouvernement, ou celui-ci a pris spontanément l'initiative d'adopter des mesures qui ne sont pas autre chose que la transposition des mesures votées par l'organisation internationale du Travail elle-même. Si bien qu'à l'heure actuelle l'action effective, sinon juridique, du Bureau international du Travail et de l'Organisation internationale du travail s'étend à presque tout le monde civilisé. A s'en tenir strictement aux Etats membres de la Société des Nations (et par voie de conséquence de l'organisation internationale du Travail) avec leurs possessions, ils représentent aujourd'hui environ un milliard et demi d'habitants, c'est-à-dire les $\frac{3}{4}$ de l'humanité contemporaine.

2°-Compétence *ratione personae et materiae*.

Plus intéressants au contraire sont les problèmes touchant la compétence *ratione personae* et la compétence *ratione materiae* de l'organisation internationale du Travail et c'est elles qui doivent maintenant retenir notre attention.

La première, c'est-à-dire la compétence *ratione personae*, doit d'ailleurs à notre avis l'emporter sur la seconde, et ceci pour deux raisons; d'une part, parce que, en vertu même des principes posés dans le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles, c'est l'homme, l'individu, l'être humain comme tel qui doit faire l'objet d'une protection. C'est parce que le travail humain ne doit pas être considéré comme une chose dans le commerce, comme une marchan-

dise, et que c'est en fonction du degré de la protection jugée nécessaire que doit être selon nous appréciée la compétence *ratione materiae*, secondaire à nos yeux. C'est enfin parce que c'est à l'occasion de cette compétence *ratione personae* qu'ont été soulevées les plus vives critiques, formulées aussi les raisons les plus décisives de la Cour permanente de Justice internationale aux objections qui avaient été présentées contre la compétence étendue du Bureau international du Travail.

Les sources
et la por-
tée de la
compétence
de l'O.I.T.

Néanmoins, avant d'examiner ces deux grands aspects de la compétence de l'organisation internationale du travail, compétence *personae* ou compétence *materiae*, il nous paraît utile de rechercher quelle est la source de cette compétence et quelle en est la portée en d'autres termes, à quels textes nous référer pour la déterminer, et une fois déterminée, comment en mesurer l'importance et l'étendue.

Ceci nous amène donc à rechercher la solution aux deux questions suivantes: en cas de controverse, quels textes feront foi? Devrons-nous nous en tenir uniquement au texte du Traité lui-même, ou pourrions-nous, en cas de doute, éclairer ce texte en recourant aux travaux préparatoires? Devrons-nous nous en tenir aux dispositions impératives, aux dispositions catégoriques, aux dispositions précises, ou au contraire devrons-nous faire appel à ce que le Traité lui-même appelle le préambule et que d'aucuns ont tendance à considérer comme un exposé des motifs sans autre portée qu'une simple déclaration de principe? Ici, selon les tendances, selon la sympathie plus ou moins grande pour l'oeuvre de l'organisation internationale du travail, selon la tendance plus ou moins complète à l'interventionnisme national ou international, deux thèses se sont fait jour et se sont affrontées. L'une, la thèse hostile à l'organisation internationale du travail prétend limiter strictement la compétence de celle-ci. L'autre la considère au contraire comme ne comportant pas de limitation tirée des textes: l'autre est par conséquent une conception extensive de la compétence de l'organisation internationale du travail. Il vaut la peine d'exposer tour à tour ces deux thèses. Commençons par la thèse hostile, la thèse favorable comportant en effet à la fois une réponse à la première, en même temps que la justification de sa conception de compétence étendue.

A-La thèse
de la
compétence
limitée.

La théorie de la thèse limitative de la compétence de l'organisation internationale du travail raisonne de la façon suivante. D'après ses statuts l'organisation internationale du travail (et l'on

peut dire que sur ce point tous les articles du traité présentent le même degré de clarté) a pour principal et unique fonction de faire respecter la réglementation internationale du travail. Elle est à cette fin, investie d'une certaine autorité sur les différents Etats membres. Aussi bien, en effet, la Conférence est chargée d'établir des projets de conventions et des recommandations sur les questions de législation sociale. Quant au Bureau international du Travail, agent d'exécution de cette organisation internationale du travail, il doit préparer les ordres du jour des sessions de la Conférence, il doit centraliser et distribuer toutes les informations qui sont de nature à éclairer et à documenter la dite conférence; il publie en outre un bulletin périodique consacré à l'étude des questions concernant l'industrie, le commerce, le travail et présentant un caractère international. Il a enfin pour objet non seulement de préparer et de documenter, mais aussi de faire exécuter, de contrôler l'exécution. C'est à lui qu'est en effet impartie la mission d'obliger les Etats à appliquer les conventions qu'ils ont ratifiées, à donner aux projets de conventions la suite contractuelle qu'ils comportent. Mais cette œuvre, cette mission se borne là. Tout le programme d'action du bureau international du travail et de l'organisation internationale du Travail se résume dans l'idée que je viens de résumer.

La mission
de l'O.I.T.
peut-elle
être étendue.

A s'en tenir à l'examen littéral des textes, tels seraient, d'après les partisans de la compétence limitée, les différents points auxquels se trouve bornée la tâche de l'organisation internationale du travail. Ces textes peuvent-ils être généralisés? L'organisation permanente est-elle fondée à étendre son action à d'autres questions que celles spécifiquement visées dans le Traité de paix. De même, lorsqu'elle est saisie d'une question qu'elle a qualité pour connaître, est-elle strictement liée par les articles des statuts qui traitent des relations entre l'organisation internationale du travail et les Etats membres, ou est-elle admise à intervenir auprès des Etats dans des conditions différentes de celles que décident ses statuts? Sa procédure elle-même est-elle une procédure strictement limitative, strictement déterminée, et ne peut-elle s'en échapper pour l'humaniser en quelque sorte, ou pour l'assouplir? Tels sont les deux aspects sous lesquels se présente le problème, les deux aspects sous lesquels, selon que l'on résoudra largement ou strictement la question, la compétence de l'organisation internationale du travail se trouvera étendue ou au contraire restreinte.

L'interprétation du traité de Versailles.

Le problème consiste en somme à se demander dans quel sens doit être interprété le traité. Faut-il s'en tenir à la lettre même du texte? Faut-il au contraire, se replaçant en quelque sorte à quelques années antérieures, reconstituer par la pensée l'esprit qui en animait les auteurs? Faut-il en arriver à des solutions libérales, qui permettraient de ne plus renfermer l'organisation internationale du travail dans des limites étroites? Le premier mode doit être le seul employé, le seul adopté en espèce, disent les partisans de la compétence limitée. Nous n'avons pas le droit, quelle que soit la générosité de notre esprit, quel que soit notre désir d'étendre la compétence du Bureau international du travail et de la conférence internationale, nous n'avons pas le droit de prendre sur nous cette extension. Il y a une charte constitutive, il y a des textes précis; nous devons nous borner à les appliquer.

La spécialité juridique des personnes morales publiques

Et d'abord pour justifier cette position, on dit: l'organisation internationale du travail n'est compétente que pour connaître les questions concernant la réglementation internationale du travail. C'est en effet, un principe général, qui ne souffre aucune exception qu'un organisme, quel qu'il soit, voit sa sphère d'action strictement limitée aux affaires en vue desquelles il a été créé. C'est une théorie étudiée en droit administratif. C'est ce que l'on appelle la théorie de la spécialité des personnes morales du droit public, qui n'est pas autre chose que l'extension à ces autorités publiques d'un principe qui vaut pour les personnes morales du droit privé. Les personnes morales étant en effet une fiction de la loi n'ont rien de commun avec les personnes physiques, lesquelles peuvent être porteuses de droits indéfinis compatibles avec la personnalité physique. La personnalité morale elle-même étant une création de la loi, le législateur qui l'a créée a par là même limité la portée de ses attributions. En l'absence d'un article de loi le spécifiant expressément, par exemple le Conseil municipal n'est compétent que pour les affaires communales, le Conseil général ne saurait voir sa compétence s'étendre au-delà des limites de la circonscription territoriale du département lui-même. Ce qui est vrai de la commune, du département, est vrai dans tous les autres domaines; et sans qu'une disposition spéciale intervienne à cet effet, la même limitation s'applique à tous les cas.

Cette limitation résulte toujours non pas explicitement d'un texte formel, mais implicitement du texte qui crée le rouage et qui en détermine l'objet. Si l'on veut connaître la compétence

d'une institution, c'est à son texte créateur qu'il faudra recourir et ce texte nous donnera à la fois la portée de ses attributions en même temps que les limites des dites attributions. Il est d'ailleurs naturel qu'il en soit ainsi; une pareille conclusion s'impose vraiment à l'esprit. Elle existe en quelque sorte par son essence et si une théorie contraire venait à prévaloir, qu'en résulterait-il, sinon une confusion des pouvoirs, c'est-à-dire l'anarchie. On verrait à propos d'une même question, une infinité d'organismes compétents pour traiter le problème et un même organisme serait fondé à s'occuper d'une infinité de problèmes d'où des conflits d'attributions incessants et, je le répète, une véritable anarchie.

L'application de la compétence est limitée.

Mais, ce point étant acquis, les adversaires de la compétence étendue se posent un second problème. En présence d'une question relevant indiscutablement de la compétence de l'organisation internationale du travail, celle-ci jouit-elle d'une certaine liberté ou, au contraire, se trouve-t-elle liée dans son action par des règles précises posées dans les textes? Ce n'est plus une question de compétence, mais d'application de la dite compétence.

La solution à envisager découle ici encore d'un autre principe général du droit. Il ne faut pas confondre en effet, comme on a trop souvent tendance à le faire, l'interprétation de la loi avec l'application des principes posés par une loi à des matières ou à des questions qu'elle n'a pas prévues. Interprétation et extension ne sont pas une seule et même chose. Les règles que la loi n'a établies que pour une matière déterminée, pour une situation donnée, sont applicables aux matières et aux situations analogues du moment qu'il s'agit de dispositions suffisamment voisines et qui ne sont pas contraires au droit commun. C'est, en somme, ce que l'on appelle dans d'autres domaines le principe de l'assimilation. Si, au contraire, la disposition dont il s'agit est une disposition exceptionnelle, elle est alors de droit étroit et elle doit être restreinte aux cas pour lesquels elle a été établie. Or, quel est à cet égard le caractère de la partie XIII du Traité de Versailles? La partie XIII du Traité de Versailles est-elle un ensemble de dispositions générales dont on doit faire application à tous les cas susceptibles d'entrer dans son domaine, sauf exceptions strictement prévues, ou au contraire est-elle un texte d'exception, d'application rigoureuse, de droit strict, qu'on n'aura pas le droit d'étendre à d'autres cas qu'à ceux expressément visés dans le dit texte?

La partie XIII du Traité de Versailles,

Les abandons de souveraineté imposés par la partie XIII. disent les adversaires de la compétence étendue, cons- titue au premier chef une disposition d'ordre excep- tionnel. Alors en effet qu'en droit international l'in- dépendance, la souveraineté des Etats forme la règle de droit commun, cette partie XIII du Traité de Versailles implique, au profit de l'institution qu'elle crée, de véritables abandons de droits, d'incontestables aban- dons de souveraineté de la part des Etats membres. Quelles sont en effet les obligations que le Traité de Versailles met à la charge des Etats membres de l'organisation internationale du Travail? Par exemple l'obligation pour l'Etat qui en fait partie de pren- dre part chaque année à une conférence internationa- le du travail, l'obligation de désigner, pour parti- ciper à cette conférence, quatre membres, deux membres représentant le gouvernement, un membre choisi parmi les organisations les plus représentatives du monde patronal, un membre choisi parmi les organisations les plus représentatives du monde ouvrier; obligation pour les gouvernements de présenter au Parlement les pro- jets de conventions ou les recommandations que cet Etat lui-même a peut-être combattus au sein de la Con- férence, mais dont la majorité des 2/3 requise pour cette adoption pourra lui faire une obligation sinon d'adopter, du moins de prendre en considération, en les présentant à l'approbation des autorités compé- tentes à cette fin; obligation enfin de présenter cha- que année un rapport sur les mesures que les Etats membres ont prises pour mettre à exécution les con- ventions ratifiées, et enfin obligation, la plus impor- tante car celle-ci comporte un véritable sacrifice, obligation de participer financièrement par ses con- tributions aux dépenses de l'organisation internatio- nale du travail.

De pareils abandons de souveraineté ne sau- raient, dit-on, être en aucun cas présumés. Les dis- positions du Traité de Versailles doivent donc, en cet- te matière, être interprétées restrictivement; elles ne sauraient être en aucun cas étendues au-delà de leurs dispositions propres. Cette constatation nouvelle con- firme ainsi la solution à laquelle avait conduit l'étude de la question de compétence, mais surtout elle a pour résultat de limiter strictement le champ d'action de l'organisation internationale du travail, de le borner aux strictes dispositions du Traité lui- même.

B-La réfuta-
tion de
la thèse
restricti-
ve et la

Que penser de cette théorie? Doit-elle être adoptée ou au contraire rejetée? A notre avis, cette thèse est singulièrement fragile et il nous ap- paraît, sans même avoir besoin de recourir pour éta-

et la justification de la thèse extensive.

yer nos réponses à l'autorité de la cour permanente de justice internationale, qu'elle est assez facilement réfutable et voici comment. D'abord, cette thèse se heurte à notre avis à cette objection majeure: que la compétence de l'organisation internationale du Travail ne saurait rencontrer d'autres limites que celles qui sont incompatibles avec le but qui lui a été assigné par le Traité de Versailles. Or quel est ce but, où trouve-t-on l'expression de cet objectif? Les mesures d'application pratique dont nous trouvons l'énumération dans le Traité de Versailles sont-elles des mesures limitatives, sont-elles d'une application strictement limitée ou au contraire doivent-elles être considérées comme une énumération donnée à titre de simple exemple? A notre sens, la compétence de l'organisation internationale du travail est une compétence qui couvre toute la protection internationale des travailleurs et qui comporte, par conséquent, toutes les mesures propres à préparer et à assurer cette protection. Dans le domaine qui lui est imparti la compétence du Bureau international du Travail ne saurait pas être plus limitée que ne l'est la compétence de la Société des Nations quand il s'agit de relations politiques internationales. De même que la Société des Nations doit être à même de pouvoir employer, lorsqu'une question se pose dans le domaine qui lui a été assigné, tous les moyens possibles, de même le Bureau international du Travail doit en matière sociale jouir d'une capacité d'action aussi étendue.

Tout traité implique une aliénation partielle de souveraineté.

On dit bien que le Traité implique des aliénations de souveraineté et on en conclut que ces aliénations de souveraineté doivent être de droit étroit. Mais n'est-ce pas le caractère même d'un traité international que d'impliquer une certaine aliénation de la souveraineté; de même que n'est-ce point de l'essence même d'un contrat qu'une certaine aliénation de la liberté de chacun des contractants au profit de l'autre contractant, mais en vertu également du profit que chacun d'eux attend de l'exécution du contrat en question, c'est-à-dire l'atteinte du but commun. Mais le tout n'est-il pas de savoir si, précisément, l'atteinte du but n'est pas le principal objet à prendre en considération et si, au contraire, la procédure et les limitations inévitables ne doivent pas être tenues pour de simples exemples, qui peuvent être vrais à une époque donnée, mais qui sont incapables, surtout en matière sociale, de prétendre enserrer à tout jamais la réalité mouvante, la réalité évolutive dans un réseau de règles infranchissables.

Inanité
de l'assi-
milation à
une commune.

bles. L'argument que nous citons tout à l'heure parce qu'il se trouve dans la bouche même des représentants de la thèse adverse, argument tiré de la compétence limitée des départements et des communes, et l'invocation de cet argument en faveur de la thèse de la compétence limitée de l'organisation internationale du Travail, nous paraît à nous se retourner contre ceux qui l'invoquent. Il a bien été invoqué aussi en matière de droit administratif pour s'opposer à ce que les communes, par exemple, pénétrassent sur le terrain économique et se livrassent à des exploitations industrielles ou commerciales. Mais ceux qui ont étudié le problème d'un peu près n'ont pas hésité à conclure que rien dans les textes ne permettait de limiter ainsi la compétence et les attributions de la commune. La commune a été créée, elle s'est spontanément instituée, car elle est antérieure à la réglementation légale. La commune n'est point une création de l'esprit, ce n'est point une création du législateur, c'est un phénomène de génération spontanée, une organisation de vie sociale locale indispensable. La commune a qualité pour traiter les affaires communales, mais dans la limite des affaires communales, de la compétence territoriale qui lui est assignée, elle a les attributions les plus vastes. Les "affaires communales", c'est un terme suffisamment large pour couvrir toutes les initiatives et justifier tous les moyens d'action. Ici aussi le but de l'organisation internationale du Travail est la protection internationale du Travail et c'est ce but qu'il nous faut constamment avoir à l'esprit et par conséquent, dans la limite de ce vaste programme, l'organisation internationale du travail pourra librement exercer son action.

La portée
du préam-
bule de la
partie XIII.

En outre, conformément à la thèse de la jurisprudence française, et tout en reconnaissant que, quand il y a contradiction entre un texte formel et les travaux préparatoires de ce texte, c'est évidemment le texte qui doit faire foi, car le texte a sur les travaux préparatoires et les discussions préalables l'avantage d'exprimer une volonté précise, une volonté arrêtée; par contre, lorsqu'il n'y a pas contradiction, les commentateurs du texte sont parfaitement fondés, à notre sens, à aller chercher dans les travaux préparatoires la trace de l'intention des rédacteurs, et ils ne s'en font pas faute, au moins dans la tradition jurisprudentielle française. Sans doute, dans d'autres pays, les travaux préparatoires ne jouent-ils pas, dans l'interprétation et l'application des textes le même rôle qu'en France, mais lors qu'un texte est obscur et peut être éclairé à la

lumière des travaux préparatoires, ceux-ci sans avoir la vertu du texte formel, sont considérés avec raison par les auteurs, défenseurs et commentateurs comme un puissant moyen de projeter la lumière dans les cas d'obscurité. De plus, comme dans le cas du traité de Versailles les travaux préparatoires ne se sont pas bornés à un exposé des motifs qui n'a pas trouvé sa place dans le texte définitif, ou à un débat dont on a conservé la trace sténographique, mais comme les rédacteurs ont cru devoir eux-mêmes éclairer l'esprit dans lequel ils ont cru devoir formuler leurs propositions en faisant précéder le texte d'une déclaration de principe, cette déclaration prend alors une valeur supérieure à celle de simples débats dont il ne reste que les traces plus ou moins fragiles, d'un compte-rendu, et d'un débat où, par la force même des choses, les débattants ont exprimé des idées qui par leur opposition et leur relief ont quelquefois dépassé leur pensée. Ici il s'agit d'un texte mûrement débattu et réfléchi il s'agit d'un texte dont chacun des termes a été pesé et par conséquent on ne saurait l'assimiler à un de ces travaux préparatoires qui, tout en permettant de faire la lumière sur un texte douteux, n'ont pas évidemment la même valeur que ce texte. Le préambule est d'un ton singulièrement solennel, d'une gravité indiquant bien l'importance qu'y attachaient les auteurs. C'est pourquoi il doit faire foi, au moins à l'égard du texte lui-même, et si celui-ci en diffère profondément, il devra alors être considéré comme y dérogeant expressément, et exceptionnellement.

Il y a d'ailleurs plus. Le préambule de la partie XIII du Traité de Versailles n'a pas seulement la portée d'une sorte de déclaration de droits. C'est véritablement un programme ^{non} limitatif, déterminant le champ d'action de l'organisation internationale du travail, et la preuve s'en trouve administrée par le contexte de l'art. 387. Que dit en effet ce dernier? Il est ainsi conçu: "Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule". Par conséquent, à supposer que le préambule lui-même ne soit pas considéré par sa vertu propre comme incorporé au texte du Traité de Versailles, l'allusion qui y est faite dans l'art. 387 lui donne cette portée qu'il n'aurait pas par lui-même.

La portée de l'art. 427. Il en est de même de l'art. 427 terminant la partie XIII du traité de Versailles, qui reprend sous une forme plus pratique, le programme immédiat d'action contenu dans le préambule. Pour lui il n'y

a pas de doute; c'est un article numéroté ayant la même vertu que les autres articles et le caractère obligatoire de ses dispositions ne saurait être contesté.

Où trouve-
rait-on dans
le traité
une limita-
tion de la
compétence
de
l'O . I . T.

Ceci dit, c'est en vain que l'on chercherait dans toute la partie XIII du Traité de Versailles une définition précise, une définition limitée de l'Organisation internationale du Travail. Imaginons que nous voulions donner satisfaction aux adversaires de la compétence étendue. Imaginons que d'abord avec eux nous cherchions dans le Traité de Versailles où trouver la portée de cette limitation qu'ils prétendent nous imposer. Une telle recherche serait vaine; elle se heurterait au fait que nulle part ne se rencontre une limitation à ses attributions, que se borne à déclarer le premier article de la partie XIII du Traité de Versailles, c'est-à-dire l'art. 387: "Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule". C'est donc à celui-ci qu'il faut se référer pour déterminer le but exact de l'organisation internationale du Travail, or que dit ce préambule? Quand on l'analyse on se rend compte que les buts de l'Organisation internationale du Travail y sont indiqués en termes les plus généraux: justice sociale, amélioration des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, établissement d'un régime de travail réellement humain, tels sont les buts assignés à la nouvelle institution. Et lorsque le texte se fait plus précis, quand il abandonne les expressions générales pour énumérer les conditions qu'il pense améliorer d'urgence, il se hâte, de façon à éviter précisément que cette énumération ne soit interprétée comme limitative et ne puisse être invoquée par les adversaires de l'action sociale comme une borne à son action, d'ajouter les mots "par exemple" ou d'ajouter à la fin "et autres mesures analogues", de façon à bien éviter, à bien prévenir toute interprétation limitative. Si, par conséquent, le préambule parle de réglementation des heures de travail, de fixation d'une durée maxima de la journée de travail, de fixation de la durée maxima de la semaine de travail, de recrutement de main-d'œuvre, de lutte contre le chômage; de garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, de protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et des accidents du travail, de protection des enfants, des adolescents et des femmes, de pensions de vieillesse et d'invalidité, de protection des travailleurs employés à l'étranger, de l'organisation de l'enseignement professionnel et technique, on ne saurait prétendre que ces mesures sont les seules aux-

quelles l'organisation internationale du Travail peut recourir pour instituer le régime de travail réellement humain vers lequel elle doit tendre. Les auteurs du Traité n'ont eu d'autre but par cette énumération que de donner aux travaux de l'institution une direction, une impulsion, d'attirer l'attention de ses premiers artisans sur un certain nombre de points qui leur semblaient d'une urgence particulière.

L'art. 427
du traité
de Versailles

La même question se pose à propos de l'art. 427, c'est-à-dire de l'art. final du traité de Versailles, lequel reprend, précise, énumère, avec plus de détails peut-être et sous une forme plus juridique encore, le programme du Traité.

Cet art. 427, article final de la partie XIII du Traité de Versailles, a-t-il ou n'a-t-il pas un caractère limitatif? Le programme qu'il formule, les points qu'il énonce, les matières qu'il énumère le sont-ils à titre simplement énumératif ou énonciatif, ou à titre limitatif et de droit étroit? Tel est le problème qui se pose.

n'a pas un
caractère
limitatif.

Pour nous cet art. 427 n'a point de caractère limitatif. Cet article, où sont repris sous la forme de neuf principes généraux, quelques-uns des points déjà inscrits dans le préambule, ne saurait être considéré comme limitant la compétence de l'organisation internationale du travail. La preuve en est qu'après avoir terminé son énumération (comportant la réduction de la journée de travail, les assurances sociales, l'égalité du traitement des ouvriers, la liberté syndicale etc...) cet article ajoute "Les Hautes parties contractantes ne proclament pas que ces principes sont complets et définitifs".

Faut-il attribuer à une omission cette absence de définition précise du champ d'action de l'organisation internationale du travail, ou au contraire y voir une intention véritable de ne point limiter la compétence de l'organisation internationale du travail.

But des auteurs du
traité de
Versailles.

Qu'est-ce en effet, que définitif? C'est délimiter; et, par conséquent, ne point définir c'est par là même reconnaître la largeur du champ d'action de l'organisme en question. Les auteurs du traité de Versailles n'ont certainement pas voulu, par une formule inspirée de circonstances et de contingences du moment, entraver l'action future de l'institution, lui dicter une attitude ne varierait, lui interdire les interventions que les circonstances nouvelles pourraient exiger dans ce qui est l'essentiel du Traité de Versailles, dans la réalisation du but qu'il s'est assigné, c'est-à-dire la justice sociale. Ils ont indiqué des buts lointains, des buts idéaux vers les-

quels doit tendre l'activité de l'organisation internationale du travail, et dans le même temps qu'ils lui assignaient ainsi ce but idéal, sans cesse poursuivi et jamais atteint, ils lui ont signalé aussi certains moyens immédiats qui, dans l'état actuel des choses, leur paraissaient le plus propre à s'approcher de ces buts. Mais ils ont bien souligné qu'à leurs yeux ces moyens n'étaient pas les seuls possibles, et que d'autres circonstances, d'autres époques pourraient peut-être exiger des mesures qu'ils ne prévoyaient pas. Pourquoi, d'avance, dans ces conditions se lier les mains, pourquoi dire: ce programme et pas un autre, cette limitation et pas une autre? L'attitude des rédacteurs du traité de Versailles s'explique ainsi très aisément et il suffit de se reporter par la pensée ou par le souvenir à l'époque où le texte a été conçu et élaboré pour se rendre compte que tel est bien l'esprit dans lequel il a été établi.

La justice sociale est conçue comme une tendance une dynamique.

La justice sociale se trouve ainsi conçue comme étant une tendance, une dynamique, et non point un état donné. C'est parce que sa réalisation comporte un effort continu, un effort indéfini dans le temps qu'il a été fondé une organisation permanente chargée d'y travailler. Sans quoi les auteurs du Traité auraient pu se borner à rédiger un programme, impliquant de la part des nations signataires l'obligation de réaliser ce programme et en se contentant de créer une sorte d'institution de contrôle de l'exécution de ce programme. Au contraire le fait même que l'on a créé une sorte de Parlement international du travail indique bien que ce programme, s'il était un programme de réalisation immédiate, n'était pas un programme ne variant et constant. C'est parce que cet effort doit être constamment ajusté, adapté aux situations nouvelles, que crée l'évolution économique et sociale, qu'une compétence très large a été laissée à l'organisation. Et si nous pouvons résumer d'un mot cette compétence, indiquer, d'un mot, à la fois l'étendue et les limites de l'activité de l'organisation internationale du travail, nous dirions que ce mot qui la résume c'est le mot "travail". Et la preuve en est que c'est ce mot que la partie XIII du Traité de Versailles a placé en tête de ses dispositions.

La thèse extensive est définitivement admise aujourd'hui.

Cette thèse de la compétence étendue de l'Organisation internationale du travail paraît aujourd'hui définitivement admise. Mais la difficulté qu'elle a eue à triompher a permis précisément aux juridictions compétentes de se prononcer et d'ajouter à cette interprétation doctrinale, laquelle aurait pu soulever pendant de longues années des con-

Les tentatives pour limiter la compétence de l'O.I.T.

Question des travailleurs agricoles.

Cas des personnes qui ne sont pas liées à un employeur par un contrat de travail.

Les questions nationales ou intérieures.

Contestation de la validité des

traverses une interprétation jurisprudentielle.

Tantot, en effet, on a voulu interdire à l'organisation internationale du travail de s'occuper de certaines catégories de travailleurs, sous prétexte qu'ils n'étaient point expressément visés dans le traité. C'est précisément l'attitude qu'ont adoptée les adversaires de la compétence agricole de l'organisation internationale du travail. Ils ont dit: l'organisation internationale du travail n'ayant point été spécifiquement instituée pour protéger les travailleurs agricoles, ceux-ci n'étant en aucun cas cités nommément dans le Traité de Versailles, nous en concluons a contrario que l'organisation internationale du travail ne saurait avoir compétence à leur égard.

Tantot on a dénié à l'organisation internationale du travail le droit de protéger les personnes qui n'étaient pas liées à un employeur par un contrat de travail, en disant: le contrat de travail, le lien de subordination qui fait qu'un individu a qualité de salarié, d'employé, de travailleur, se trouve rompu aussitôt que, pour une raison ou pour une autre, le travailleur cesse d'être sous la dépendance de l'employeur, et en particulier lorsque le travailleur devient un chômeur. Il cesse alors de faire partie du personnel protégé par l'organisation internationale du travail. C'était évidemment une interprétation beaucoup trop restrictive et étroite; elle a été écartée, mais ce fait démontre jusqu'à quel point pouvait être poussée l'opposition à cette compétence.

Tantôt, on a prétendu classer sous la qualificatif de questions nationales ou intérieures certains problèmes que l'on voulait soustraire à sa compétence, en disant: la compétence du Bureau international du travail et de l'organisation internationale du travail est une compétence qui ne porte que sur les questions requérant spécialement des conventions internationales pour être réglées. Or, parmi les questions de travail, il en est beaucoup qui, l'expérience l'indique, peuvent trouver leur solution dans une législation ou une réglementation nationales du travail, qui peuvent être et qui doivent être résolues dans le cadre territorial et le cadre juridique de la souveraineté nationale. Ces questions, nous considérons, disent les adversaires de la compétence étendue, qu'elles ne doivent point être comprises dans les attributions de l'organisation internationale du travail et par là-même nous lui déniions le droit de s'en occuper.

Tantot enfin, on a contesté la validité des décisions de l'organisation internationale du travail parce que, dans le but de protéger efficacement

décisions à l'organisation internationale du travail.

Problème de l'interdiction du travail de nuit dans les boulangeries

Problème du repos hebdomadaire

La Conférence internationale du travail a tendance à accroître le champ de ses attributions.

La Cour de la Haye a eu à apprécier la question de la compétence de l'O.I.T.

les salariés, elle réglementait accessoirement le travail des patrons qui touchait aux problèmes de la production. Nous retrouverons cette question en étudiant le problème de l'interdiction du travail de nuit dans la boulangerie. Il existe en effet dans la boulangerie bon nombre d'ateliers dans lesquels ce n'est point l'ouvrier qui travaille, mais le patron lui-même. Est-ce que justement, du fait que ce patron n'est employé au service de personne, il aura le droit de travailler la nuit, alors qu'il serait interdit aux ouvriers de le faire? Que deviendra alors ce problème de la concurrence, non seulement internationale mais interne? Comment en effet interdire au boulanger employant du personnel de travailler lui-même, alors qu'on le permettrait aux boulangers travaillant pour leur propre compte? C'est un problème analogue à celui du repos hebdomadaire. En France, par exemple, ce repos consiste simplement dans l'interdiction d'employer un travailleur salarié le dimanche, alors que dans d'autres pays le repos hebdomadaire consiste dans l'obligation de fermer les magasins et les boutiques ouvertes au public. Telle est à l'heure actuelle également, la tendance de la législation française puisque, dans les cas où, de concert entre la majorité des syndicats patronaux et des syndicats ouvriers, il aurait été décidé la fermeture des magasins, celle-ci deviendrait de droit. Il en a été ainsi à Paris pour les pharmacies. Aujourd'hui elles sont fermées à tour de rôle, en vertu d'un arrêté du préfet de police, pris précisément lui-même en vertu de cette législation optative.

Chaque fois que la question de la compétence a été soulevée à la Conférence internationale du travail elle a été écartée à la grosse majorité. La Conférence internationale du travail elle-même n'a évidemment pas tendance, sauf chez certains de ses représentants patronaux, à rétrécir de son propre chef sa propre compétence. Comme tous les organismes elle aurait plutôt tendance à accroître le champ de ses attributions qu'à la réduire. Mais dans les trois cas les auteurs des objections ne se sont pas tenus pour battus. Ils ne se sont pas contentés de recourir pour ainsi dire gracieusement à la Conférence internationale du travail elle-même, mais profitant d'une des dispositions de l'art. 423 du traité de Versailles qui leur donne, dans le cas où ils veulent contester une décision de la conférence internationale du travail, la faculté d'en référer à la Cour permanente de justice internationale, ils ont recouru devant cette organisation judiciaire. Ils ont soumis à l'appréciation de cette juridiction la question de la com-

pétence de l'organisation internationale du travail, si bien qu'aujourd'hui précisément cette question n'est plus seulement une question théorique, mais qu'elle a reçu des solutions pratiques et quasi-définitives.

En 1922, c'est le gouvernement français qui, à la suite des décisions de la Conférence internationale du travail de 1921 en matière agricole, demande au Conseil de la Société des Nations de s'adresser à la Cour et de lui poser la question de savoir si la compétence de l'organisation internationale du travail s'étend aux conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.

C'est également, quelques mois plus tard, le gouvernement français qui prie le Conseil de la Société des Nations de demander à la Cour permanente si l'examen de propositions tendant à organiser, à réformer les moyens de production agricole, rentre dans le cadre de cette compétence.

En 1928, ce n'est plus un gouvernement, ce sont les membres patronaux du Conseil d'administration lesquels, émus d'une disposition insérée à la Conférence précédente en 1925 dans la convention internationale sur l'interdiction du travail de nuit dans la boulangerie, prient le Conseil d'administration de provoquer une demande d'avis consultatif de la Cour de justice sur la compétence de l'organisation internationale du travail pour réglementer le travail des patrons.

Sur les deux premières questions la Cour rendit des avis le 12 août 1922; sur la troisième question elle donna son avis le 23 juillet 1926.

La Cour confirme les thèses de l'O.I.T. et décida:

1) que la compétence de cette organisation s'étendait aux travailleurs agricoles.

2) mais non aux conditions de production générale de l'agriculture.

Dans les trois cas, la Cour confirma purement et simplement les thèses de l'O.I.T. du travail elle-même. A la première question, à savoir quelle était la compétence de l'organisation internationale du travail en matière agricole, la Cour répondit que cette compétence s'étendait à la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture, au même titre qu'aux travailleurs d'autres catégories et pour des raisons que nous examinerons plus en détail par la suite.

En réponse à la seconde question, celle de savoir si l'organisation internationale du travail avait compétence pour connaître des conditions de production générale de l'agriculture, elle donna acte au Directeur du Bureau international du Travail des déclarations formelles par lesquelles celui-ci avait décliné complètement toute compétence dans les questions de production comme telles. Le Bureau international du travail ne saurait évidemment avoir la

prétention à être omni-compétent. Il ne peut pas (peut-être tendrait-il à le faire, mais il est assez avisé pour ne point persister dans une pareille intention s'il sentait des résistances) il n'a point la prétention de se substituer au Conseil économique de la Société des Nations ou à d'autres organismes dans l'organisation de la production. Néanmoins, même sur ce point, et tout en donnant acte au Directeur du Bureau international du Travail de la modération de ses prétentions, la Cour tint à ajouter qu'il ne saurait être interdit à l'organisation internationale du travail de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, pour cette raison, qu'il en peut résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens et les méthodes de production, ou l'effet que des mesures pourraient avoir sur la production. Un exemple: comment aujourd'hui, quand il s'agit de rechercher les causes du chômage, ou les remèdes au chômage, l'O.I.T. demeurerait-elle indifférente aux conditions de la production, aux répercussions de l'emploi de machines ou des progrès techniques ou de l'organisation de la production? Peut-on dans la vie économique, décider qu'une question n'influera pas sur l'autre? Peut-on désolidariser, dissocier les éléments économiques autrement que par une analyse purement idéologique? Par conséquent la Cour a eu raison de dire à l'organisation internationale du travail: si l'un des problèmes entrant dans votre compétence entraîne accessoirement l'examen de problèmes d'organisation de la production, il ne faudra pas que cet accessoire soit de nature à vous écarter de la réalisation du but principal qui vous a été assigné.

3) que l'O.I.T.

a compétence pour élaborer et proposer une réglementation visant les patrons en même temps que les travailleurs salariés.

Et enfin, à la 3ème question, la question de savoir si, s'agissant de travailleurs qui peuvent être soit des salariés, soit des patrons eux-mêmes, la Cour répondit encore par l'affirmative, en confirmant que l'O.I.T. a compétence pour élaborer et pour proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail du patron. Sans quoi, il aurait suffi, par exemple, que dans une ville un seul patron boulanger travaillât lui-même et que tous les autres fournils ou les autres ateliers, au nombre de plusieurs milliers, appartenissent à des patrons faisant travailler du personnel, pour que la personnalité du premier put mettre en échec une réglementation favorable et protectrice de tous les salariés des autres. Il suffisait de poser le problème ainsi pour le placer sur son véritable terrain et la Cour ne put pas faire autrement que

de rendre l'avis qu'elle rendit.

La Cour ne s'est pas laissée influencer par les circonstances particulières qui avaient motivé la protestation des employeurs et des gouvernements.

Attitude des patrons à l'égard des lois sociales en période de crise.

Campagne contre les assurances sociales.

Nous étudierons par la suite le détail de l'argumentation et des considérants par lesquels la cour de justice a juridiquement légitimé les avis qu'elle a rendus. Pour le moment nous nous en tenons à l'étude générale de la compétence et de l'étendue que lui donne le Traité; nous ne retiendrons que le fait que la cour ne s'est pas laissée influencer par les circonstances particulières qui avaient motivé la protestation des employeurs des gouvernements. Rappelons en effet qu'en 1922 on était au lendemain d'une crise, qui sans avoir l'acuité, la généralité, la gravité de la crise actuelle n'en avait pas moins profondément ébranlé l'économie mondiale, d'autant plus qu'elle venait elle-même au lendemain d'une période de prospérité, et des espoirs immodérés qu'avait fait naître la fin des hostilités. L'année 1921 est donc une année de crise, or ces périodes entraînent fatalement des réactions sociales violentes. Tels patrons qui, dans la période de prospérité, n'ont pas hésité à se montrer généreux soit en accordant à leurs ouvriers de larges salaires, soit en leur reconnaissant de grandes libertés, soit en leur accordant aussi certains avantages sociaux, ces mêmes patrons, lorsque la lutte devient plus dure, lorsqu'il faut revoir les prix de revient, lorsqu'il faut restreindre les éléments du coût de production, n'hésitent point à revenir en arrière, à réagir contre leur générosité antérieure. N'est-ce point ainsi que peut s'expliquer par exemple à l'heure actuelle la violente campagne contre les assurances sociales? Accueillies, sinon avec faveur, tout au moins avec une résignation complaisante par les employeurs tant qu'ils s'imaginaient pouvoir en faire subir le contre-coup aux consommateurs, c'est-à-dire dans la période des hauts prix et dans la période de la hausse indéfinie des prix, elles sont aujourd'hui, au contraire, l'objet de l'admirable et de critiques incessantes, précisément parce que la charge doit en rester exclusivement à ceux qui les paient, parce que cette charge ajoutée aux autres éléments du prix de revient extrêmement lourds, handicape le producteur soit dans sa concurrence intérieure, vis-à-vis des compétiteurs nationaux, soit dans sa concurrence internationale, vis-à-vis des compétiteurs étrangers. Et comme à cette époque, en 1921, on ne pouvait pas attaquer directement l'existence même de l'organisation internationale du travail sans soulever une vive résistance ouvrière, comme on sentait que cette intervention, que ce contrôle exercé par l'O.I.T. étaient de nature soit à faire adopter des mesures de plus en plus généreuses et de plus en

En 1921 on tenta de soustraire les travailleurs agricoles à la compétence de l'O.I.T.

plus coûteuses, soit à empêcher de supprimer des mesures déjà votées et déjà adoptées, on chercha à attaquer indirectement l'O.I.T. en s'efforçant de soustraire à sa compétence certaines catégories de travailleurs dont l'insuffisance d'organisation syndicale rendrait, croyait-on, les revendications moins pressantes. On se disait: on ne touchera bien entendu pas à la protection des ouvriers et des employés de l'industrie, car leur organisation syndicale nationale ou leurs centrales internationales montent suffisamment la garde autour de leurs intérêts pour qu'une résistance très vive s'oppose à toute attaque; mais s'agissant au contraire d'ouvriers, de travailleurs mal organisés comme le sont les travailleurs agricoles, peut-être que vis-à-vis d'eux l'attaque réussirait.

Et c'est à cette tendance directement opposée à l'esprit de 1919 que la Cour permanente de Justice internationale a répondu en interprétant les dispositions des statuts de l'organisation internationale du travail. On a pu constater alors, pour la première fois que le mécanisme permanent institué après la guerre ne permettrait pas aux Etats de se libérer aisément de leurs engagements. Ces engagements n'étaient pas purement platoniques, ils étaient assortis de sanctions et susceptibles d'interprétation par des juridictions. Une fois ces juridictions saisies, elles se prononçaient dans la liberté de leur appréciation, et elles imposaient le respect de leurs décisions.

La Cour a écarté la thèse de l'interprétation restrictive.

La Cour a donc écarté délibérément la thèse de l'interprétation restrictive; elle s'est prononcée dans le sens de la compétence de l'organisation internationale du travail. L'examen des textes du traité l'a amenée en effet à conclure que les buts, que les fins dont la réalisation est confiée à l'organisation internationale du travail sont énoncés dans des termes si généraux qu'il eût été difficile pour les désigner d'employer un langage plus compréhensif. La même conclusion se trouve reprise, confirmée et développée dans un avis que la Cour a rendu en 1926; ce qui démontre, par conséquent, que ce n'est pas uniquement une décision de circonstance, mais une décision correspondant à une vue exacte et précise des choses qui anime la Cour. Il y est constaté que la compétence de l'organisation internationale du travail est extrêmement étendue, et que les textes qui la déterminent, lorsqu'ils sont mis en discussion, doivent être entendus et interprétés d'une manière extrêmement large. Mais la Cour y ajoute cette fois des considérations générales qui tendent à démontrer que cette

interprétation très large des textes.

compétence étendue de l'organisation ne résulte pas seulement pour elle de l'interprétation littérale des textes, mais qu'elle s'harmonise aussi parfaitement avec la mission donnée à l'institution et avec la nature des pouvoirs qui lui ont été conférés pour l'accomplir.

Les Etats ne se sont pas dépossédés d'une partie de leurs attributions souveraines au profit de la S.D.N. et de l'O.I.T.

La Cour fait observer que si l'organisation avait un véritable pouvoir législatif international, c'est-à-dire si elle était investie d'une sorte de super-souveraineté, si elle avait la faculté de prendre des décisions s'imposant aux législations nationales et aux gouvernements nationaux, dans ce cas l'interprétation restrictive de sa compétence pourrait s'expliquer. Il est évident que si les Etats s'étaient dépossédés au profit de la Société des Nations et de l'organisation internationale du travail d'une fraction, d'une partie de leurs attributions souveraines, il y aurait lieu en effet, ici de déterminer avec précision ce partage d'attributions et de délimiter avec soin la souveraineté respective de l'organisation et des Etats. Mais en est-il ainsi? N'est-ce pas par un véritable abus de mots que les adversaires de la compétence étendue essaient, à la faveur d'une énumération longue mais peu démonstrative, de prouver qu'il y a eu abdication de souveraineté, qu'il y a eu abandon de pouvoir des Etats au profit de la S.D.N. et de l'organisation internationale du travail. On sait quelles décisions peut prendre l'organisation internationale du travail. La super-souveraineté envisagée à un moment donné, lors de la discussion du traité de Versailles, n'a point abouti. Les Italiens avaient bien demandé que, quand une décision aurait été prise à la majorité des deux tiers des voix de la Conférence internationale du travail, elle fût obligatoire et pût être appliquée comme telle, mais ces prétentions ont été rejetées.

Les décisions de la Conférence internationale du travail revêtent la forme de projets de conventions.

On sait la portée des décisions que peut prendre la Conférence internationale du travail, la forme sous laquelle elles se présentent. Notamment que ces décisions peuvent revêtir la forme soit de projets de conventions, soit de recommandations; "Recommandations" le terme même indique qu'il n'y a pas là obligation, mais simplement invitation adressée aux différents Etats d'examiner les questions et de chercher la voie sous laquelle ils pourront transformer cette invitation en une réalité par l'intermédiaire de leur législation ou de leur réglementation intérieure; "Projets de conventions", le mot "projet" lui-même indique bien que l'on n'est pas en face d'une convention obligatoire, mais simplement d'une sorte d'invitation des

Obligation
des Etats de
soumettre ces
textes aux
autorités com-
pétentes.

Etats à apposer leur signature sur un document diplomatique. Par conséquent il n'y a nullement atteinte à la souveraineté nationale: chacun des Etats reste libre, dans la plénitude de sa souveraineté, d'adhérer ou de ne pas adhérer à un projet de convention, d'appliquer ou de ne pas appliquer les recommandations. Il y a là par conséquent une simple obligation morale; l'obligation faite aux gouvernements de ne point passer sous silence les invitations qui leur sont adressées; l'obligation de soumettre ces textes aux autorités compétentes. Mais ce faisant les Etats se sont acquittés de leurs engagements. Du moment qu'ils l'ont fait ils ne s'exposent point aux sanctions prévues par l'O.I.T. La souveraineté des Etats est donc suffisamment garantie (d'aucuns trouvent qu'elle est trop garantie) et, par conséquent, elle peut parfaitement s'accommoder de la compétence même étendue de l'organisation internationale du travail, étant donné les conditions dans lesquelles cette compétence s'exercera.

Les avis
de la
Cour ont
contribué à
prévenir de
nouvelles
contestations.

En rendant cet avis la Cour de justice internationale n'a pas seulement confirmé ses précédents avis, elle n'a pas seulement confirmé l'interprétation large qu'elle avait donnée des textes de la partie XIII du Traité de Versailles, elle a aussi dissipé les appréhensions que cette interprétation pouvait susciter; elle a contribué ainsi à prévenir de nouvelles contestations, et ceci explique pourquoi nous avons cru devoir insister un peu longuement sur cette décision.

La compétence "Ratione personae"

Ayant ainsi examiné le problème de la compétence de l'organisation internationale du travail en général, il nous faut maintenant, pour exécuter le programme et suivre le plan que nous avons tracé, examiner tour à tour la compétence personnelle, ou *ratione personae*, de l'organisation internationale du travail, et la compétence matérielle, ou *ratione materiae*, de cette organisation.

Compétence
ratione
personae de
l'O.I.T.

A quelles personnes s'étend la compétence de l'organisation internationale du travail? Est-elle limitée par la nature de leurs occupations, par leur nature matérielle ou par leur nature juridique? En d'autres termes le travail industriel, le travail agricole, le travail commercial, le travail manuel, le travail intellectuel, figurent-ils parmi les travaux compris dans la compétence et les attributions de l'organisation internationale du travail? Y com-

prendra-t-on le travail artisanal ou au contraire l'en exclura-t-on? Y comprendra-t-on le seul travail salarié, ou indirectement et accessoirement le travail patronal pourra-t-il lui-même y être compris? Où trouver d'ailleurs le cas échéant l'énonciation des personnes comprises dans le Traité?

Impossibilité de trouver dans les textes la matière d'une solution.

Imprécision du vocabulaire employé.

Comparaison des textes français et anglais.

Il faut remarquer tout d'abord que les textes eux-mêmes ne définissent point expressément ou exactement ces personnes. Quel que soit le texte auquel on fait appel, du texte français ou du texte anglais, lesquels ont tous deux même valeur juridique et doivent s'expliquer, se compléter et se contrôler l'un par l'autre, on ne trouve point dans ce texte la matière d'une solution, on y rencontre des termes variables, des termes vagues dans leur sens; par exemple, le mot "personne", que les Anglais traduisent "people", le mot "hommes" (men), le mot "femmes" (women), le mot "enfants" (children), le mot "adolescents" ou "jeunes gens" (young persons), le mot "travailleurs" (work people, workers, employed) le mot "travailleurs salariés" (industrial wage earners), le mot "salariés" tout court (wage earners), les mots "employés" et "ouvriers" (workers). D'autres expressions indiquent implicitement les personnes visées; par exemple le mot "industrie"; le mot "industriel" (industrial), le mot "organisation professionnelle" (industrial organisation), le mot "organisation professionnelle ouvrière" (industrial association of workers), les mots "questions ouvrières" (questions of industrial employment) etc...

Toutes ces expressions n'ont évidemment aucun caractère juridique; elles n'ont pas assez de précision, elles sont trop vagues pour permettre de fixer nettement la qualité du personnel en cause, et ce n'est pas en y faisant allusion, en y recourant, que l'on peut régler la question de savoir si telle catégorie de travailleurs est ou non comprise dans la compétence de l'organisation internationale du travail. Bien au contraire, en examinant et en comparant les textes français et anglais, l'on constate que les termes choisis l'ont été assez arbitrairement. Ce qui le prouve c'est que souvent le même mot est traduit par un mot différent soit du français en anglais, soit d'anglais en français. Qu'en conclure? Peut-être d'abord que les nécessités d'une traduction hâtive n'ont pas permis aux interprètes et aux traducteurs d'apporter à l'interprétation des textes toute la précision et la clarté désirables. Mais peut-être aussi et c'est la conclusion à laquelle

nous croyons être autorisés à en venir, que les auteurs du traité ne considéraient pas que la question valût la peine d'être élucidée, dans la certitude et la conviction où ils étaient que les termes employés ne seraient jamais appelés à être interprétés restrictivement, et par conséquent, ayant une acception large, il était inutile de les préciser davantage.

Origine anglaise du texte.

Ce qui le prouve c'est que le texte est d'origine anglaise. Or, quand on étudie une loi anglaise, on sait que les Anglais ne manquent jamais de définir dans le texte même de la loi le sens et l'acception que les mots ont dans cette loi. Par exemple dans la loi anglaise sur la législation ou l'inspection du travail, chacun des termes qui y est employé est défini. On dira: le mot "young persons" signifie dans le texte les jeunes gens âgés de 16 à 18 ans; le mot "children" (enfants) désigne les enfants de l'un et de l'autre sexe âgés de moins de tant d'années. Le mot "industrie" dans tel texte signifie telle ou telle branche de manufactures. Bref il y a chez les Anglais un souci très grand d'analyser les termes dans chaque loi en question, en vertu notamment de ce principe que dans la législation anglaise, comme dans la législation allemande, souvent la part de l'interprétation du juge est beaucoup moins grande que dans la jurisprudence française.

Or, la partie XIII du Traité de Versailles est d'origine anglaise. Les Anglais n'ont pas cru devoir accompagner ce texte de ces précisions et de ces définitions. C'était donc bien, qu'ils donnaient à leur texte un sens large et n'entendaient point le restreindre indûment.

Nécessité d'étudier les cas pratiques pour déterminer la compétence de l'O.I.T

Dans ces conditions, pour pouvoir déterminer les personnes auxquelles s'applique la compétence de l'organisation internationale du travail, il n'y a qu'une ressource, se borner à étudier les cas pratiques soulevés à ce sujet, en tirant le cas échéant les conclusions théoriques et générales qui découleront de notre examen. Or les cas déjà étudiés sont assez nombreux pour englober, peut-on dire, à peu près toutes les hypothèses susceptibles de se poser. Dans l'ordre chronologique, où les problèmes ont été soulevés jusqu'à présent il a été répondu aux questions touchant la compétence du Bureau international du travail en ce qui concerne: 1) les ouvriers agricoles; 2) les travailleurs intellectuels; 3) les artisans; 4) les travailleurs forcés, c'est-à-dire notamment le personnel indigène employé dans les colonies à l'exécution de certains travaux pu-

blics ou privés; 5) les enfants; 6) les adolescents et les femmes; 7) les émigrants; et enfin 8) les employeurs eux-mêmes. Examinons brièvement les réponses qui ont été données par la pratique à chacun de ces problèmes et étudions tout d'abord la compétence du Bureau international du travail et de l'organisation internationale du travail en matière d'ouvriers agricoles.

Cas des travailleurs agricoles.

L'étude de la compétence de l'organisation internationale du travail en matière de travailleurs agricoles n'est pas seulement la première en date; mais aussi la plus importante de toutes. Elle l'est parce que d'abord les travailleurs de la terre forment une partie fort nombreuse du monde des travailleurs. Il est des pays comme un grand nombre de pays de l'Europe orientale (Pologne, Bulgarie, Roumanie, Russie, Hongrie) dans lesquels le monde des travailleurs agricoles constitue la majeure partie des travailleurs salariés. Par conséquent si l'on écartait les travailleurs agricoles de la compétence du Bureau international du Travail, on écarterait par là même la majorité des salariés. De plus c'est à l'occasion de ces ouvriers qu'ont été examinées et tranchées toutes les questions théoriques soulevées par le problème de la compétence ratione personae de l'organisation internationale du travail. Théoriquement par conséquent cette question présente une importance capitale et c'est pourquoi nous nous y arrêtons assez longuement.

C'est au gouvernement français que revient l'initiative de l'avoir soulevée et il convient de rappeler la genèse de ce problème.

Proposition de l'Italie relative à la protection du travail agricole.

A Genève, en 1921, l'Italie proposa d'examiner les mesures propres à la protection du travail agricole. L'Italie avait pour prendre cette initiative une double raison; d'abord l'Italie est un pays de prolétariat agricole nombreux et fortement organisé. A la suite de la guerre, à la faveur de l'agitation sociale qui s'en est suivie, à la faveur de l'état d'esprit qui y régnait, les travailleurs du sol avaient obtenu de leurs propriétaires, par la voie de conventions collectives plus ou moins volontairement conclues, l'octroi de la journée de huit heures. L'Italie avait donc intérêt à ce que cette mesure se généralisât et s'appliquât aux travailleurs agricoles des autres pays. Sans quoi, étant donné que cette mesure avait pour effet l'augmentation inévitable du prix de revient, elle se serait trouvée dans la concurrence internationale handicapée par rapport aux

autres pays étrangers. C'est comme le prévoit exactement le traité de Versailles, un cas où la crainte d'une concurrence étrangère fondée sur une législation moins généreuse, incitait l'Italie à solliciter la généralisation de cette mesure.

Les émi-
grants i-
taliens.

Au surplus l'Italie est un pays émigrateur; les émigrants italiens vont s'employer au dehors aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie, et il était bon par conséquent, si l'Italie voulait obtenir que cette émigration ne fût pas définitive, que les conditions qu'ils trouveraient à l'étranger fussent les mêmes que celles qu'ils trouvaient dans leur propre pays. C'était une manière d'étendre sur ses ressortissants sa protection au dehors, en leur garantissant à l'aide d'une convention internationale les conditions de travail aussi favorables que celles qu'ils auraient eues s'ils étaient restés dans la mère patrie.

Importance
attachée par
l'Italie
à l'assimi-
lation des
travailleurs
du sol à ceux
de l'indus-
trie.

Ainsi s'explique l'insistance que l'Italie avait mise dès la négociation du traité de paix à faire admettre l'assimilation des travailleurs du sol à ceux de l'industrie au regard de la protection légale. En étudiant, en effet à propos précisément de ce problème, la suite des négociations, en faisant revivre les procès-verbaux des délibérations de la Commission de législation internationale du travail, on verra que c'est à la requête de l'Italie que s'était posé le problème de savoir si le Traité s'appliquait aux ouvriers agricoles, et c'était pour calmer ses appréhensions et lui donner les apaisements nécessaires que l'affirmation en avait été faite par les rédacteurs et par les chefs de gouvernements.

Proposition
du Baron
Major des
Planches.

Mais l'Italie ne s'était point tenue pour satisfaite par ces déclarations, et par exemple le Baron Major des Planches avait proposé à la Commission de législation internationale du travail l'insertion du principe de la limitation hebdomadaire du travail dans l'agriculture. Cette mesure avait été repoussée, mais le Baron Major des Planches revint vite à la charge. A Washington il demanda de placer cette question à l'ordre du jour de la Conférence suivante; la proposition recueillit une forte majorité de 42 voix contre 14. Mais le quorum n'avait pas été atteint et elle fut envoyée au Conseil d'administration pour étude, lequel d'ailleurs décida de l'inscrire à l'ordre du jour de la session de 1921.

Attitude des
milieux ru-
raux.

Cette mesure n'eut pas l'heur de plaire aux milieux ruraux. Ceux-ci s'émurent de cette

initiative hardie. Les conditions du travail des champs ne sont pas les mêmes que celles de l'industrie. Les conditions du travail à la campagne ne sont point les mêmes dans tous les pays. Les uns pratiquent une culture extensive et industrielle, les autres pratiquent une culture manuelle et quasi-artisanale. Bref nulle part le travail agricole ne fait l'objet d'une réglementation légale, surtout en raison de la difficulté d'astreindre les variations de la température aux lois humaines, et également par suite de la difficulté de contrôler efficacement les mesures prescrites.

Dès lors il semblait que ce fut une gageure que de commencer à légiférer en matière de travail agricole sur le plan international avant que d'avoir légiféré sur le plan national. Aussi bien s'il est assez facile d'obtenir d'Etats ou de représentants d'Etats la généralisation à l'internations de mesures déjà adoptées dans chacun des pays et qu'il s'agit simplement d'adapter à ce nouveau plan, par contre si dans un pays il n'existe pas du tout de réglementation et de législation et si c'est par la voie d'une injonction ou d'un ordre venu de la S.D.N. ou de l'organisation internationale du travail que l'on demande à cet Etat de faire surgir de toutes pièces, de créer de toutes pièces l'armature législative, réglementaire et administrative nécessaire, vous comprenez qu'inévitablement on se heurtera à des objections et on rencontrera des résistances.

Protestation
de la Suisse.

La première protestation émana de la Suisse dont l'organisation rurale diffère profondément de celle de l'Italie, où le prolétariat rural est inexistant, où la petite propriété domine. Le 8 octobre 1920, le Dr. Laur, directeur de l'Union suisse des paysans, demanda au bureau international du travail de renoncer à cette idée de demander la conclusion d'une convention internationale au sujet de la réglementation du travail agricole.

La circulaire
du Dr.
Laur.
Argumenta-
tion prati-
que.

Le Dr. Laur ne s'était point contenté de saisir le bureau international du travail; il avait adressé une circulaire à toute une série d'organisations agricoles étrangères, pour mettre celles-ci en garde contre les projets de l'organisation internationale du travail, et il avait fait tenir une copie de ce document au bureau international du travail lui-même. Cette lettre, qui développait les motifs invoqués à l'encontre de la compétence de l'O.I.T. contenait des raisons de fait et des raisons d'op-

portunité. D'abord, disait elle, l'agriculture est soumise à des conditions particulières de production; elle n'est point, comme l'industrie, indépendante des conditions atmosphériques. La terre, la nature y travaillent comme des collaboratrices de l'homme. Collaboratrices singulièrement capricieuses et dont il faut tenir compte. D'un autre côté, à l'époque où parlait le Dr. Laur, l'agriculture manquait en Suisse, comme en France, de main-d'oeuvre. Enfin, les besoins des produits agricoles ne se trouvaient pas à l'époque satisfaits au-delà du possible comme ils le sont aujourd'hui. On redoutait, au contraire, une disette, d'une insuffisance.

Lettre du 22
décembre
du Dr. Laur.

Argumentation
juridique.

Après avoir ainsi développé ces raisons de fait et d'opportunité, le Dr. Laur, dans une nouvelle lettre du 22 décembre ajoutait des raisons juridiques à cette argumentation pratique. Le texte du Traité de Versailles disait: il ne contient aucune mention spécifique des travailleurs agricoles. Cette omission n'est point fortuite, elle est volontaire, attendu, disait-il qu'une proposition tendant à comprendre les ouvriers agricoles dans le cadre du Traité de Versailles avait été rejetée. Cette affirmation n'était point tout à fait inexacte. Néanmoins il était excessif d'en tirer les conclusions qu'en tirait le Dr. Laur.

Le gouvernement suisse appuya cette protestation en se réservant le cas échéant d'exercer toutes actions ultérieures. Mais comme le conseil d'administration maintenait son ordre du jour, le gouvernement helvétique n'insista point. Par contre, le gouvernement français reprit la protestation ainsi laissée sans effet par le gouvernement suisse.

Comparaison
de la France
et de la
Suisse au
point de
vue agricole

La France présente avec la Suisse cette ressemblance qu'elle est aussi un pays de petits propriétaires paysans. Toutes les statistiques le confirment. Le recensement agricole en cours vérifiera sans doute une fois de plus cette opinion. Le recrutement de la main-d'oeuvre agricole rencontre en France de telles difficultés que malgré l'appoint de la main-d'oeuvre étrangère, il y a dans la plupart de nos campagnes, et en particulier dans certaines régions du sud-ouest, une pénurie de travailleurs des champs. Enfin, les ruraux ont en France une représentation particulièrement homogène et puissante au Parlement, et que leur action sur le gouvernement est prédominante. La preuve en est la politique agricole poursuivie depuis quelques années, évidemment dictée par le désir de ne point indisposer les paysans

et de s'attirer leurs bonnes grâces.

Protestation
des associa-
tions agri-
coles.

Les principales associations de proprié-
taires agricoles, la Société des agriculteurs de France, la Confédération générale de l'agriculture, se dressèrent donc contre la mesure projetée; et elles donnèrent à leur manifestation un caractère de solidarité particulière. Dans la réunion générale de toutes les grandes fédérations agricoles de France, tenue le 7 Avril 1921, et au Congrès de Tours de la Confédération générale de l'agriculture, des motions unanimes furent votées protestant contre cette initiative.

Attitude
du gouver-
nement.

Sous cette pression le gouvernement ne pouvait demeurer indifférent. Il s'adressa donc au Bureau international du travail et lui demanda de retirer la question de l'ordre du jour, en se fondant uniquement d'ailleurs sur des raisons d'opportunité. L'heure n'était point propice, disait le gouvernement français, à prendre une mesure pareille. Ce n'est point au moment où il est nécessaire de reconstituer la production agricole européenne, soit pour lutter contre la concurrence américaine, soit pour faire face aux besoins d'alimentation d'une partie de la population qui, à l'heure prescrite souffre de la famine, qu'il convient d'intervenir dans un domaine où jusqu'alors le législateur était demeuré indifférent.

M. Robert
Pinot deman-
de à être en-
tendu par
la commission
de l'agricul-
ture du
Sénat.

L'attitude du gouvernement parut d'ail-
leurs trop hésitante aux associations. M. Robert Pinot représentant patronal français au Bureau international du travail, demanda à être convoqué et entendu par la commission de l'agriculture au Sénat. Celle-ci avait à sa tête comme président M. Jules Méline un des défenseurs les plus qualifiés et les plus autorisés des intérêts de l'agriculture française, à laquelle il avait donné de nombreuses preuves de sa sollicitude. Il en connaissait les besoins et avait acquis certains titres à sa reconnaissance puisqu'il était l'auteur des tarifs de 1892, qui lui avaient valu certains sarcasmes de la part des consommateurs, mais lui avaient mérité par contre la confiance, l'admiration et la gratitude des milieux agricoles.

Son argu-
mentation.

Devant la Commission du Sénat, M. Pinot posa la question sur le terrain de la compétence générale de l'organisation internationale du travail. Il déniait cette compétence, non plus seulement du fait de l'opportunité, comme le prétendait le gouvernement mais du fait de l'incompétence juridique totale de cette organisation. L'argumentation de M. Robert Pinot convainquit la commission et M. Jules Méline, son pré-

sident, invita le gouvernement à donner des instructions précises à ses représentants pour que ceux-ci fissent opposition à l'inscription de la question à l'ordre du jour, et soulevassent l'exception d'incompétence contre toute tentative de mise à l'ordre du jour des questions agricoles. Si l'on passait outre à leur opposition, le gouvernement devrait leur donner pour instruction de se refuser à toute discussion. Effectivement d'ailleurs c'est ainsi que les choses se passèrent. M. Robert Finot se considéra comme mandaté par le gouvernement et le jour où la discussion vint devant la Conférence internationale du travail, il quitta ostensiblement la salle des assemblées.

Opposition du
gouvernement
français à
l'inscription
à l'ordre
du jour
de la Con-
férence de
toutes les
questions
agricoles qui
y figuraient.

L'invitation de la commission au gouvernement fut suivie. Le 7 octobre 1921, le secrétaire général du Ministère des affaires étrangères informa le directeur du bureau international du travail que le gouvernement français faisait opposition à l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence de toutes les questions agricoles qui y figuraient, motif pris principalement de l'opportunité, et motif pris subsidiairement et accessoirement de l'incompétence. Le gouvernement se réservait ainsi une porte de sortie. Du moment qu'il ne plaçait pas la question principale sur le terrain de l'incompétence, sa défaite devait lui paraître moins cuisante s'il devait en subir une, comme tel fut le cas.

Résolution
adoptée par
la conféren-
ce le 27 oc-
tobre.

Il avait raison de manifester cette prudence. Il n'obtint en effet qu'un demi-succès. Aussi bien parvint-il à faire retirer de l'ordre du jour de la Conférence la réglementation des heures de travail faute d'avoir obtenu pour cette motion la majorité requise de $\frac{2}{3}$. Mais la conférence adopta, le 27 octobre, une résolution de Mahain ainsi conçue et qui, tout en écartant pour des raisons d'opportunité, la compétence de l'organisation internationale du travail dans la matière spéciale de la réglementation des heures de travail, ne l'écartait point sur toutes les autres questions agricoles: "La conférence, considérant qu'elle est compétente en ce qui concerne les questions relatives aux travaux agricoles, considérant que l'ordre du jour présenté par le Conseil d'administration répond à la fois au vœu émis à la Conférence de Washington et aux revendications justifiées du monde agricole, décide d'examiner question par question l'opportunité de maintenir à son ordre du jour les questions indiquées sous les numéros 2, 3 et 4".

Les deux

On ne pouvait mieux discerner les deux as-

aspects du
problème:
l'opportu-
nité et la
compétence

pects du problème et renverser l'ordre suivi par le gouvernement français. Tandis que le gouvernement français avait mis au premier rang de ses préoccupations l'opportunité, et au second rang la compétence, le Bureau international du travail, lui, mettait au premier rang de ses préoccupations pour l'avenir, avec force et solennité, la compétence, et il disait, une fois ce principe proclamé: quant à la question d'opportunité, nous reconnaissons qu'il faut examiner les questions une à une, sauf à écarter celles qui, pour une raison de circonstance, ne paraîtraient pas suffisamment mûres. D'autre part, la Conférence décidait, sur l'initiative des délégués italiens, britanniques et néerlandais, de faire figurer la réglementation du travail à l'ordre du jour d'une des prochaines conférences. En d'autres termes, c'était véritablement un échec pour le gouvernement français, qui n'obtenait simplement que l'ajournement immédiat de la question; sur tout le reste il était battu.

Opinion de
M. Capus.

La cause française paraissait ainsi définitivement compromise. Elle était perdue en apparence et le gouvernement, qui n'avait défendu qu'avec une certaine mollesse, semblait devoir s'accommoder assez bien de cet échec et il était prêt à l'accaparer. Le Parlement ne lui permit point de persister dans cette attitude négative ou hésitante. A la Chambre M. Capus réclamait avec une énergie d'autant plus grande les redressements nécessaires que des erreurs plus graves avaient été commises dans le passé. Il contestait la compétence de l'organisation internationale du travail; il signalait les dangers de son intervention; il indiquait notamment qu'il était inadmissible que la Conférence de Genève se saisît de questions agricoles alors que le monde du travail agricole, qu'il s'agit des patrons de l'agriculture ou des travailleurs de l'agriculture, n'avait point une représentation spéciale à Genève.

M.

Compère-Morel.

Par contre, M. Compère-Morel, au nom du parti socialiste, soutenait la compétence de l'organisation internationale du travail en matière agricole, déclarant notamment qu'il n'y avait aucune raison de différencier les salariés de la terre des salariés de l'industrie, en raison de la protection dont tous deux avaient besoin, protection plus nécessaire encore au profit des travailleurs agricoles, jusque là négligés ou sacrifiés par le législateur, qu'au profit des travailleurs de l'industrie, lesquels avaient déjà reçu une protection très large du législateur et qui de surcroît avaient une organisation syndicale suffisamment puissante pour défendre par

Et de M.
Lefebvre
du Prey
ministre de
l'agricul-
ture.

leurs propres moyens leurs intérêts.

Le 22 septembre la question fut posée sur son véritable terrain. Le ministre de l'agriculture, M. Lefebvre Du Prey soutint que l'attitude conciliante de la France n'avait point compromis la thèse de l'incompétence qui gardait toute sa force. Si, disait-il, la France s'est tenue jusqu'à présent, dans sa protestation sur le terrain de l'opportunité; elle n'a point, de ce fait, laissé prescrire ses droits à contester la compétence du Bureau international du travail. Je reconnais, disait-il, que ni la Chambre, ni le Bureau international du travail, ne peuvent trancher la question de compétence. La France est une des parties contractantes au Traité de paix. Il y a conflit entre elle et d'autres nations qui croient à la compétence. Eh bien, les autorités ont été prévues. Le Gouvernement verra dans quelles conditions il peut demander aux autorités compétentes d'interpréter cet instrument diplomatique. En d'autres termes, nous sommes partie à un traité, à un contrat. Ce contrat détermine à qui il faut nous adresser dans le cas où il y a contestation sur l'interprétation de tel article. Il y a une clause qui prévoit une procédure pour la discussion et l'interprétation. Elle prévoit des juridictions et des autorités. Nous nous adressons à elles; faites-nous confiance, vous Chambre, à nous gouvernement pour déterminer à quel moment, dans quelles conditions nous ferons cet appel aux juridictions intéressées.

Ordre du jour
adopté par
la Chambre.

La Chambre suivit le gouvernement par 409 voix contre 78, c'est-à-dire les voix du parti socialiste. Elle adopta l'ordre du jour suivant: "La Chambre, affirmant que l'agriculture française a toujours mis au premier rang de ses préoccupations l'amélioration de la condition des travailleurs agricoles, (1) décidée à poursuivre par des mesures nationales le progrès de la législation qui s'applique à eux, confiante dans le gouvernement qui s'oppose à ce que des

(1) Cette affirmation nous paraît un peu osée car, même à l'heure actuelle encore, il suffit de parcourir les exploitations agricoles pour se rendre compte qu'il n'est peut-être pas de pays au monde où les travailleurs agricoles sont plus mal traités. Non pas qu'il y ait de la part de nos propriétaires une volonté systématique de les exploiter. Ils traitent simplement les ouvriers agricoles comme ils se traitent eux-mêmes, c'est-à-dire fort mal. Ce n'est pas tant un abus patronal qu'une sorte de laisser-aller, une négligence pour le bien-être le plus élémentaire, pour le confort le plus rudimentaire, qui caractérise les ruraux français. Ils

décisions internationales puissent être obligatoirement envisagées comme applicables à l'agriculture française, passe à l'ordre du jour". L'injonction était formelle, le gouvernement était invité, à s'opposer à toute inscription de questions agricoles à l'ordre du jour de la conférence internationale du travail; il ne pouvait que s'incliner.

M. Hanotaux
demande au
Conseil de
la S.D.N. de
saisir
la Cour de
La Haye
de la ques-
tion des
travailleurs
agricoles.

La procédure de saisie de la Cour de justice internationale suivit alors son cours régulier sur cette affaire d'autant plus intéressante que, non seulement la question en elle-même présentait une importance capitale, mais encore c'était la première fois que la Cour permanente de justice internationale était saisie d'une demande d'avis sur l'interprétation du Traité de Versailles. L'avis rendu par la Cour permanente de justice internationale sur cette question porte en effet le numéro 1 des avis de cette juridiction. Le 13 janvier 1922, le représentant de la France à la Société des Nations, M. Hanotaux, demanda au Conseil de cette même Société de charger la Cour permanente de justice internationale de fournir un avis consultatif sur le point suivant: l'organisation internationale du travail est-elle compétente pour les questions de travail agricole? Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de sa compétence en ces matières?

Examen de
l'affaire
par le Con-
seil, et le
directeur du
B.I.T.

Le Conseil de la S.D.N. ne se borna pas à jouer le rôle d'organe de transmission. Il ne saisit point directement la Cour de justice internationale sans avoir examiné personnellement l'affaire. Il la communiqua même pour information et avis au directeur du bureau international du travail et l'inscrivit pour examen et décision à l'une de ses sessions suivantes.

Le Directeur du bureau international du travail fit opposition à ce débat. Le conseil de la S.D.N. passa outre et décida de saisir la Cour perma-

(suite) trouvent étonnant que les ouvriers agricoles et surtout les ouvriers agricoles étrangers, habitués à plus d'égards se plaignent du traitement qu'ils subissent. Et si les ouvriers agricoles introduits en France quittent leurs patrons presque aussitôt embauchés la faute en est au manque du confort tout à fait rudimentaire. Le coucher à la paille est encore fréquemment employé. Parfois les ouvriers sont mis à coucher avec des bestiaux, alors que dans la plupart des exploitations étrangères, qu'il s'agisse de la Suisse, de la Tchécoslovaquie, des admirables domaines

nente de justice internationale de la demande du gouvernement français. Du moment qu'il y avait contestation, présentée dans les formes, il n'y avait nulle raison de ne pas laisser l'affaire suivre son cours régulier.

Crainte
du gouverne-
ment fran-
çais.

Le gouvernement français fut alors pris d'une nouvelle hésitation. Il craignit l'échec de sa première demande. Il sentait bien, d'après l'argumentation extrêmement forte que le directeur du bureau international du travail avait développée dans sa réponse au Conseil de la S.D.N. que sa position était assez fragile sur la première question. Aussi, pour se réserver une ligne de repli, ajouta-t-il à sa première demande une seconde. Le 13 janvier 1922, M. Poincaré communiquait au Conseil de la Société des Nations une demande d'avis supplémentaire ainsi conçue, en priant le Conseil de la transmettre à la Cour: "L'examen de questions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentre-t-il dans la compétence de l'organisation internationale du travail". Il ne s'agissait plus ici uniquement de questions de travail, de questions de protection ou de réglementation du travail, mais d'une question plus vaste, la question de l'organisation de la production agricole elle-même et il était parfaitement concevable que la Cour de justice internationale répondit oui sur la première question et non sur la seconde.

Discussion
devant le
Conseil de
la S.D.N.

Le 21 juillet 1922, la demande française était portée devant le Conseil de la Société des Nations et elle fut défendue, chose assez curieuse par M. Viviani. Celui-ci avait été le premier titulaire du portefeuille du travail, il avait appartenu au parti socialiste, et était un des partisans les plus vigoureux de la législation internationale du travail et de la protection ouvrière. Il était donc assez piquant de constater qu'en sa qualité de représentant du gouvernement français, lui incombait la tâche de défendre cette position restrictive.

Rôle de
M. Viviani.

Objection
du directeur

Le directeur du Bureau international du travail employa alors, pour demander qu'on repoussât

agricoles de la Prusse orientale, tous les ouvriers jouissent d'un confort, que très souvent les ouvriers d'usine eux-mêmes ne connaissent pas en France, avec dortoirs, lavabos, serviettes, lits avec des draps, bref tout ce qui constitue le minimum de décence de l'existence d'un ouvrier moderne.

du B.I.T.

la mesure, une argumentation assez singulière et, à notre avis, très faible. Une décision défavorable, disait-il, au cas où elle serait rendue par la Cour suprême de justice internationale, ne manquerait pas de discréditer le bureau international du travail au regard de l'opinion publique, en même temps qu'auprès du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations. C'était évidemment une argumentation des plus fragile, car au fond, si le bureau international du travail estimait que sa position était trop faible pour la défendre, il n'avait qu'à retirer la question. Et d'un autre côté, puisqu'il en avait pris l'initiative, c'est qu'il considérait que sa position était conforme au Traité, et il était préférable qu'il n'hésitât point à soutenir cette position devant la Cour de justice internationale. D'ailleurs ces craintes étaient injustifiées puisqu'il obtint finalement gain de cause.

Les deux questions dont la Cour se trouvait saisie.

La Cour se trouvait donc ainsi saisie de deux questions très différentes: l'une relative à la compétence de l'organisation internationale du travail en matière de travail agricole, l'autre à la compétence de l'organisation internationale du travail en matière de production agricole; l'une était une question sociale, l'autre une question économique.

Il est juste de faire observer ici que jamais le directeur du bureau international du travail n'avait prétendu donner à l'organisme à la tête duquel il était placé une compétence sur le deuxième problème. Il n'avait pas insisté du tout. Jamais le Conseil d'administration n'avait prétendu s'immiscer dans les questions d'organisation de la production, sauf dans la mesure où ces questions étaient en corrélation avec l'aspect social du problème, et où l'organisation de la production était susceptible d'avoir une influence sur le chômage.

L'examen de la 1ère question avait été entrepris par la Cour dès le 3 Juillet 1922. Primitivement on ne supposait point que le débat pût prendre de l'ampleur; on s'imaginait que la question serait tranchée sur titres et sur documents. Le gouvernement français s'était donc contenté de déposer un mémoire confirmant son opinion, développant son argumentation; Il s'était borné à joindre à ce mémoire une consultation émanant de M. Charles Dupuis, membre de l'Académie des sciences morales et politiques et de l'Institut de droit international. Mais, profitant du droit que leur conféraient les traités, un certain nombre de membres qui estimaient avoir un intérêt dans le problème ayant demandé à présenter à ce sujet des observations, le gouvernement français ne crut pas pouvoir

Caractère
des
débats.

se contenter de son argumentation écrite et il confia à M. Geouffre de Lapradelle, professeur à la Faculté de Droit de Paris, et à l'époque jurisconsulte du Ministère des Affaires Etrangères, le soin de soutenir la thèse française. Si bien que les débats se déroulèrent avec solennité et ampleur et occupèrent quatre séances de la Cour permanente de justice internationale.

Thèse du gouvernement français développée par M. Geouffre de Lapradelle.

L'argumentation du gouvernement français fut développée avec éloquence et fort brillamment par son défenseur, par M. Geouffre de Lapradelle. Sa thèse fut reprise par M. Charles de Mayer, au nom du gouvernement hongrois et par M. Jules Maenhaut, au nom de la commission internationale d'Agriculture.

Thèses en sens contraire de M. Talbot et de M. Albert Thomas, l'un au nom de la Grande-Bretagne, l'autre du B.I.T.

En sens contraire se prononcèrent M. Talbot, au nom de la Grande-Bretagne, dont l'argumentation parut particulièrement convaincante et qui en fait fut très réellement, à notre avis, la défense la plus vigoureuse de la thèse de la compétence. M. Matta, au nom du Portugal présenta également la même doctrine. M. Albert Thomas, au nom du bureau international du travail, tout en rendant hommage au talent de M. Geouffre de Lapradelle, et tout en ayant fort discrètement au début de son exposé montré la délicatesse de sa position à lui, représentant indirect du gouvernement français par sa nationalité et défenseur des intérêts du bureau international du travail à la tête duquel l'avait appelé la volonté internationale se rangea bien entendu à leurs côtés. Il ne plaça point le problème sur le terrain strictement juridique. Mais son argumentation, qui dépassa en portée, en longueur et en vigueur celle des précédents orateurs, eut évidemment une influence très grande sur la décision de la Cour. Enfin, M. Jouhaux fut autorisé à présenter, au nom des travailleurs de l'organisation internationale du travail, la thèse ouvrière. Il le fit avec beaucoup de modération et de tact affirmant dès le début qu'il ne se posait pas en juriste mais en simple avocat des intérêts ouvriers.

Thèse ouvrière présentée par M. Jouhaux.

Avis de la Cour rendu le 12 août 1922

Le 12 août 1922 la Cour rendit son avis. Elle estima que la compétence de l'organisation internationale du travail s'appliquait à la réglementation internationale des personnes employées dans l'agriculture. Par contre, elle dénia cette compétence sur les questions d'organisation de la production agricole. Le gouvernement français était battu, puisque la première question était de beaucoup plus importante que la seconde. Il accepta la décision de la Cour avec beaucoup de bonne grâce. Il s'inclina, et les agriculteurs eux-mêmes, qui avaient encore plus

de mérite que le gouvernement français, par la voix de M. le marquis de Vogué, président de la Société des agriculteurs de France, reconnurent la décision de la Cour et se déclara prêt à collaborer désormais avec l'organisation internationale du travail.

Caractère
platonique
de la vic-
toire du BIT.

La victoire du bureau international du travail fut d'ailleurs à peu près platonique. Les questions intéressant le monde du travail placées à son ordre du jour et ayant fait l'objet jusqu'à présent de décisions internationales sous forme de projets de conventions, ou de recommandations, ont été assez peu nombreuses, au égard notamment à tous les autres problèmes intéressant le reste du monde du travail. C'est seulement en matière d'accidents du travail agricole que des décisions unanimes ou d'une application générale ont été prises. Par conséquent, la question primordiale, à savoir la réglementation des heures de travail dans l'agriculture, qui avait soulevé l'opposition, ne fut plus jamais mise à l'ordre du jour. De sorte que si le bureau international du travail obtint une victoire de principe, en fait les opposants eurent également satisfaction.

Fond de la
question

Telle est l'histoire externe de la question. Sachant maintenant dans quelles conditions elle a été posée, comment elle s'est déroulée et quelle en a été l'issue, il importe de rechercher minutieusement quelles étaient ses données juridiques et comment elle a été résolue au fond. Cette étude détaillée n'est point motivée seulement par l'importance numérique des travailleurs agricoles, mais aussi par l'importance théorique de la question. C'est à ce sujet qu'ont été posés et qu'ont été résolus tous les problèmes juridiques que soulève la compétence de l'organisation internationale du travail.

Caractère de
l'argumenta-
tion invoquée
de part et
d'autre.

L'argumentation invoquée de part et d'autre par les partisans et par les adversaires de la compétence de l'organisation internationale du travail soit pour la combattre, soit pour la défendre, repose sur des raisons d'ordre philologique, ou linguistique, d'ordre juridique, d'ordre historique, et d'ordre diplomatique.

Raisons d'or-
dre philolo-
gique.

Du point de vue terminologique, il faut commencer par observer que jamais tout au long du traité de Versailles et en particulier de la partie XIII le terme "agricole" n'a été employé, soit pour inclure, soit pour exclure cette branche d'activité et cette catégorie de travailleurs de l'application des textes. Lorsqu'il est ajouté un qualificatif au terme "travailleur" ou au terme "travail", ce qualificatif est toujours le mot "industriel". Que faut-il

Absence du mot "agricole" dans le traité de Versailles.

en conclure? Faut-il en déduire que le travail et les travailleurs agricoles sont passés sous silence par une prétérition volontaire et en vue de les exclure du traité, ou bien au contraire faut-il en conclure que les termes employés sont assez généraux pour comprendre dans l'application du traité tous les travailleurs indépendamment de la nature de leur ouvrage?

Difficulté provenant du fait que le traité est rédigé en deux langues.

La difficulté provient de ce que le Traité n'est point rédigé en une seule langue, mais en deux, que ces deux langues font également autorité et ou'en cas de doute il n'y a plus de raison pour que ce soit le texte français qui l'emporte, ou le texte anglais qui triomphe. Or, comme on l'a montré souvent, il est des termes qui, malgré la similitude de leur consonnance dans les deux langues, n'en ont pas moins au fond un sens différent et un spirituel auteur a pu écrire tout un ouvrage, donner une longue nomenclature de mots que leur similitude de consonnance fait confondre et qui en réalité sont fort différents. C'est ce qu'il appelle "les faux amis". Et le traité de Versailles en particulier a donné lieu à maintes interprétations divergentes entre le gouvernement français et le gouvernement anglais, employant alternativement ou simultanément l'un ou l'autre texte, précisément en raison de cette différence profonde des termes ayant le même son.

Priorité du texte anglais pour la partie XIII du traité.

Or, quel est le texte qui doit primer l'autre en cas de doute? A notre avis, et quelle que soit la satisfaction que nous pourrions éprouver à donner la préférence au texte français, la justice nous oblige à reconnaître que le texte pris en considération, celui sur lequel on a discuté, celui qui a été retenu, celui qui est en somme devenu la partie XIII du traité de Versailles, à travers la traduction qu'on en a donné en français, le texte qui a la priorité chronologique, c'est le texte anglais. Par conséquent le texte anglais est le texte type, tout au moins pour la partie XIII. Le texte français n'en est qu'une traduction, et par conséquent, entre l'original, et la traduction, en cas de doute le texte original rend évidemment mieux la pensée des auteurs, que la traduction, celle-ci ayant été souvent hâtive. Comme le prouve le fait que les mêmes termes sont parfois traduits par des termes différents en français à quelques pages ou articles d'intervalle.

Ceci exposé, la question à trancher est la suivante: étant donné que le texte ne fait point mention du mot "agricole", le mot "industrie" ou le mot "industriel" peut-il s'appliquer aux travailleurs

Divers sens
du mot
"industrie"

de l'agriculture? Oui, disent les Anglais, non, disent les Français. Non, disent certains juristes, oui disent les économistes, car le mot "industriel" n'a pas le même sens, la même acception, la même portée en français et en anglais. Et même en français, suivant que l'on fait appel au langage de l'économie politique ou au langage du droit, selon que l'on fait appel à la technologie ou au langage du code, on ne trouve pas toujours une acception uniforme du mot "industrie".

Le sens courant en français.

Dans le langage courant français le mot "industrie" désigne évidemment surtout le travail de transformation des matières premières. C'est dans ce sens par exemple que la statistique générale de la France (quand elle étudie les diverses catégories professionnelles entre lesquelles se subdivisent les travailleurs français) distingue: la pêche, l'agriculture, les forêts, l'industrie extractive, l'industrie de transformation, le commerce, les transports, les professions libérales, etc... C'est ainsi également que l'on a l'habitude d'opposer en français les travailleurs de l'agriculture et les travailleurs de l'industrie proprement dite.

Le sens anglais.
Opposition des travailleurs de l'agriculture à ceux de l'industrie proprement dite.

Mais le mot industrie n'a pas que ce sens seul. Le mot "industrie" signifie tout travail productif indépendamment de sa nature. Ainsi par exemple, en anglais, si l'on se réfère à l'Encyclopædia Britannica, au mot "employment" on y trouve cette définition: "3ème particular forms of productive work, especially of manufacture". Par conséquent, d'après cette définition, le mot "industrie" signifierait une forme particulière de travail productif, notamment de l'industrie manufacturière, "notamment" et non pas "exclusivement". Donc l'industrie manufacturière ne serait, dans cette acception, qu'un aspect de l'industrie en général.

Définitions données par le dictionnaire classique de Webster.

Le dictionnaire classique de Webster, en Angleterre, l'équivalent, de notre Littré, le définit: "Any department or branch of art, occupation or business", c'est-à-dire tout département ou toute branche d'art (le mot "art" étant employé ici dans le vieux sens du mot français qui a survécu dans l'expression "arts et manufactures", "art", dont nous avons fait "artisan") occupation ou métier.

Et par le Littré.

En français également il n'est pas impossible de trouver une acception voisine. Ainsi Littré définit l'industrie: une profession économique ou mercantile, art, métier, que l'on exerce pour vivre. C'est exactement la même définition que celle du dictionnaire de Webster. Et aussi: "nom sous lequel on

comprend toutes les appellations qui concourent à la production des richesses". En France en effet on rencontre souvent soit dans des traités d'économie politique, soit quelquefois dans des ouvrages juridiques, la distinction entre "industrie agricole", "industrie manufacturière", "industrie commerciale". Par conséquent le mot "industrie" en pareil cas est accompagné d'une épithète qui le qualifie, mais le mot "industrie" au sens large signifie toute activité productive.

Raisons d'ordre juridique et économique.

A ces considérations purement grammaticales peuvent s'en ajouter d'autres empruntées aux juristes et aux économistes. En économie politique, Adam Smith, dont l'autorité ne saurait être discutée, emploie le mot "industry" en matière d'agriculture. Il en est de même de Jean-Baptiste Say, et c'est depuis Jean-Baptiste Say notamment que la distinction entre "industrie manufacturière", "industrie commerciale", "industrie agricole", a trouvé sa place dans un grand nombre de traités d'économie politique.

Lois visant les industries agricoles.

En France, si le mot "industrie", dans le sens juridique, ne vise en général que l'industrie manufacturière, par contre certaines lois désignent par là également l'agriculture. En voici des exemples. Il en est aussi notamment dans la loi du 5 novembre 1894 sur la création des sociétés de crédit agricole, et la loi du 31 mars 1899, sur les caisses régionales de crédit agricole. La première dit: les sociétés de crédit agricole ont pour objet de faciliter et même de garantir les opérations concernant l'industrie agricole (ne signifiant pas par là du tout ce que l'on appelle quelquefois l'industrie agricole, c'est-à-dire les industries manufacturières rattachées à l'agriculture, car le crédit agricole est institué pour favoriser l'agriculture stricto sensu, et non pas les industries agricoles, telles que la distillerie, la sucrerie. Le mot "industrie agricole" a donc bien ici le sens que nous disions tout à l'heure, c'est-à-dire le sens de "travail productif de l'agriculture". La seconde loi dit: "les caisses régionales ont pour but de faciliter les opérations concernant l'industrie agricole". Le mot "industrie" peut donc parfaitement s'employer dans les deux sens, sans en forcer abusivement le sens; il peut désigner à la fois l'agriculture et l'industrie proprement dite.

Discussion de l'art. 389 du traité.

Au reste, un fait démontre que les auteurs eux-mêmes du traité ont bien senti la difficulté et ont été arrêtés par elle. Lorsqu'il s'est agi de discuter l'article 389, al. 3, du traité, le procès-verbal de la séance du 10 février 1919 dit: "Après une

Procès-
verbal
de la
séance du 10
février 1919.

discussion à laquelle prennent part M. Vandervelde et Arthur Fontaine, et après que M. Arthur Fontaine tint à préciser que le mot anglais "industrial" concerne l'agriculture aussi bien que l'industrie et n'a pas le sens du mot français "industrie", il est décidé de conserver le mot, mais de mettre en français, à la place du mot "industrial" ou "industriel", le mot "professionnel". Il s'agissait alors d'étudier notamment si les associations professionnelles seraient comprises dans le traité de Versailles et de savoir comment on ferait représenter les patrons et les ouvriers et l'on avait dit; les associations les plus représentatives "Industrial", disait le texte anglais. Si l'on avait traduit par "associations industrielles" peut-être aurait-on considéré qu'il s'agissait là uniquement d'associations de patrons ou d'ouvriers de l'industrie. Pour qu'il n'y eût pas confusion, puis que MM. Vandervelde et Arthur Fontaines avaient signalé l'ambiguïté de l'expression, les Anglais disent: "D'accord! nous, Anglais, conserverons le mot "industrial" parce qu'il est suffisamment large pour englober toutes les professions, tandis que vous, Français, vous ferez mieux d'employer le mot "professionnel", lequel ne susciterait pas d'ambiguïté, ni d'équivoque.

Nécessité
d'un examen
de fond.

Néanmoins il peut y avoir doute, et en présence de ce doute il est bon de compléter cet examen purement formel, et externe des textes par leur examen de fond, à effet de déterminer si l'opinion des auteurs, telle qu'elle se dégage de l'examen des dispositions juridiques, n'est pas de nature à éliminer cette interprétation extensive.

Les textes.

Or, à cet égard et en recourant aux textes eux-mêmes, rien ne semble s'opposer de manière formelle à inclure l'agriculture dans les termes du traité. Ces textes sont avant tout d'une part le préambule et l'article 387, et d'autre part l'art. 427. Le premier expose les raisons d'être d'une solution internationale de la protection ouvrière, l'autre indique quelques-unes des applications pratiques des principes généraux. Or, si l'on se réfère à ces textes pas plus l'un que l'autre ne s'opposent à comprendre l'agriculture dans son champ d'application. La justice, l'humanité, l'amélioration du sort des travailleurs, la lutte contre la misère, ne sauraient être considérées comme visant une seule catégorie de travailleurs, et il suffit de constater l'état déplorable des conditions de travail des travailleurs agricoles pour reconnaître qu'eux aussi ont besoin, et plus besoin peut-être que les travailleurs indus-

Nécessité d
d'étendre
la législa-
tion indus-
trielle du
travail aux
travailleurs
agricoles.

triels, de l'intervention du législateur international et de la protection diplomatique internationale.

On a il est vrai, essayé de contester que le programme pratique de réglementation des heures de travail, de lutte contre les accidents du travail, de prévention et de réparation des risques de chômage, le système d'assurances sociales fussent susceptibles d'une application aux agriculteurs. M. de Lapradelle notamment, en présentant la thèse du gouvernement français; M. de Lapradelle présentée par M. de Lapradelle Argumentation du représentant hongrois. M. de Lapradelle, en prétendant qu'il était impossible d'appliquer toutes ces mesures aux travailleurs des champs. Et le représentant hongrois, confirmant l'argumentation de son collègue français, a affirmé que l'agriculture était soumise à des conditions tellement spéciales, tellement locales de travail, qu'on ne pouvait envisager de les soumettre à des mesures internationales. Ce qui est vrai, disait-il, de certaines industries pour lesquelles l'art. 427 lui-même s'était déclaré impuissant à une application immédiate et générale, est vrai également pour l'agriculture qui, beaucoup plus que l'industrie, a échappé à cette sorte d'internationalisation des conditions techniques et sociales de vie et, par conséquent, cette simple localisation, cette spécialisation suffit à faire écarter, en fait, sinon en droit, l'application de la partie XIII au travail agricole.

Réfutation de M. Talbot. M. Talbot, le représentant anglais, n'a eu aucune peine à faire raison de cet argument et à le réfuter, en se plaçant exactement sur le même terrain. Il n'y a pas une seule de ces questions, dit-il, qui ne puisse être soulevée à propos de l'agriculture; il y en a parmi elles pour lesquelles il est nécessaire de procéder à un examen extrêmement sérieux afin de décider si les conditions particulières du travail agricole en permettent l'application, mais la même considération s'applique par exemple à la situation des marins et des pêcheurs. Or il n'est pas un seul des exemples que fournit le Traité qui ne leur soit applicable si la Conférence décide de le leur appliquer.

La question d'application. Il n'est pas possible évidemment d'entrer dans le détail des différents points soulevés. On ne saurait rechercher notamment si tous peuvent être appliqués à l'agriculture. L'application, l'opportunité dépendent d'une multitude de facteurs, sociaux, économiques, techniques, variables selon les époques et les pays. L'agriculture anglaise par exemple est organisée sur la base de la grande propriété, avec exploitation par des fermiers exploitants; alors que la France est un pays de petite propriété, pratiquant

Les facteurs dont il faut tenir compte

Les divers
procédés de
culture sui-
vant les
différents
pays.

le faire-valoir. En Chine également, le procédé normal de culture est le faire-valoir direct avec le partage du sol en une multitude de petites tenures de dimensions exiguës, cultivées à la manière de véritables jardins. Il en est de même au Japon où les cultures moyennes ne représentent souvent pas plus d'un hectare par famille, alors que la moyenne française est de 5 à 6 hectares par exploitation. Il y a là tout un ensemble de considérations qui échappent à la possibilité de solution du juriste et qui ne peuvent, par conséquent, pas être résolues une fois pour toutes par eux.

Mais il convient aussi de faire observer que la prétendue impossibilité de l'appliquer à l'agriculture n'a jamais été reconnue. Malgré cette difficulté la plupart des dispositions du traité l'ont été sans aucune peine depuis la conclusion. On avait proclamé une soi-disant impossibilité juridique. Les faits, l'ont démentie.

Au reste, il n'est même pas nécessaire de déterminer si toutes les mesures envisagées par le traité de Versailles sont applicables pratiquement aux travailleurs de l'agriculture pour en conclure à la compétence ou à l'incompétence de l'organisation internationale du travail les concernant, et M. Talbot ici encore a répondu fort pertinemment à cette objection. Il suffit, pour la réfuter, de faire le raisonnement suivant. Il est évident que, quand bien même on parviendrait à établir que quelques-unes de ces dispositions ne peuvent s'étendre à l'agriculture, on ne saurait fonder sur cette impossibilité pratique, concrète, spéciale, un argument contre l'application de ce traité à l'agriculture d'une manière générale. Par exemple, il y a certaines catégories d'industries dans lesquelles, en raison de la nature même des travaux, les femmes et les enfants ne sont jamais employés, soit parce qu'une interdiction légale les en empêche, soit parce que les conditions physiques mêmes de la production s'y opposent. C'est le cas du travail très pénible des ouvriers des mines de sel ou des mines de minerai métallique. La dureté de l'ouvrage élimine les enfants et l'interdiction légale du travail souterrain des femmes les en écarte. Pour ces catégories de travaux bien entendu, une réglementation spéciale relative aux femmes et aux enfants ne pourrait s'appliquer, or il ne viendra à l'esprit de personne d'en conclure que ces industries particulières sont de ce fait, en dehors des limites du champ d'action du traité. La

Les catégo-
ries d'in-
dustries où
les femmes
et les
enfants ne
peuvent être
employés.

n'échappent
pas à l'ap-
plication
du traité.

démonstration de ceux qui veulent exclure les ouvriers agricoles sous prétexte que certaines dispositions ne leur sont pas applicables matériellement, n'est pas plus défendable.

Les raisons
qui militent
pour une in-
terprétation
large du
traité.

L'opinion contraire aurait pour résultat d'exclure de la compétence de l'organisation internationale du travail tous les groupements un peu spéciaux de travailleurs, ainsi que tous les genres d'industrie particuliers. Or, nous l'avons déjà fait remarquer, l'applicabilité de ces différentes mesures et dispositions aux différentes professions est une question pratique, une question technique, qui ne peut être résolue que sur la base des conditions existantes de chaque époque, et qui, par conséquent, doit être laissée aux praticiens par les juristes, lesquels ne peuvent avoir la prétention d'avoir trouvé une formule juridique et stricte applicable toujours et en toutes circonstances. En tous cas, si l'on veut, à tout prix, donner une acception à cette formule juridique, cette acception doit plutôt être large que restreinte. Le législateur en effet, tout au moins dans la conception française de son rôle, doit surtout statuer pour le général, pour l'universel; or nous savons que l'universalité, le général, ont été les idéaux auxquels ont obéi les auteurs du traité de Versailles.

Objection des
adversaires
de la compé-
tence.

Les adversaires de la compétence de l'organisation internationale du travail ne se sont point d'ailleurs laissé arrêter par cette objection. Ils n'ont point désarmé. Un de leurs griefs les plus sérieux est en effet celui-ci. Le programme du préambule de la partie XIII du traité de Versailles, tant de fois cité, permet bien, reconnaissent-ils d'englober les ouvriers agricoles dans les attributions de l'organisation internationale du travail, mais la construction organique, la structure intime de cette organisation internationale du Travail, indiquent nettement que les parties contractantes ont entendu les en exclure. En d'autres termes, juridiquement les ouvriers agricoles auraient une sorte de vocation à être compris dans l'organisation internationale du travail, mais pratiquement ils se heurteraient à une impossibilité d'application, parce que l'organisation internationale du travail ne leur a pas fait place, et que leur représentation y est impossible.

Plaidoirie
de M. de
Lapradelle.

Cette théorie a été présentée avec beaucoup de vigueur et de précision par M. de Lapradelle dans sa plaidoirie devant la Cour permanente de Justice internationale. Pour l'agriculture, dit-il, il

arguments.

Déclaration
de M.
Clemenceau.

Caractère
démocrati-
que de la
représenta-
tion dans
l'organisa-
tion perma-
nente du
travail.

argument tiré
des faits.

n'y a pas, comme pour l'industrie, de représentation distincte. On sait en effet qu'il a été spécifié que les grandes catégories professionnelles, les grandes classes sociales, employeurs et salariés, seraient respectivement représentés à l'organisation internationale du travail par des délégués choisis par les gouvernements parmi les organisations les plus représentatives. Or jusqu'à présent, pratiquement, les délégués ont toujours été choisis parmi les représentants des centrales, parmi les représentants des organisations d'ouvriers de l'industrie stricto sensu, ou d'employés du commerce, à l'exclusion de représentants de l'agriculture. Est-il admissible, déclare M. de Lapradelle, que dans l'organisation caractéristique, essentiellement démocratique, du monde du travail, si cette organisation a une compétence en ce qui concerne le travail agricole comme en ce qui concerne le travail industriel, le travail agricole qui représente plus de la moitié des travailleurs, n'ait pas au moins une place égale à côté de l'autre? Est-il admissible que le monde des travailleurs qui forme (les statistiques le démontrent) plus de la moitié de l'ensemble des salariés de l'univers, n'ait point sa représentation à part et que cette représentation ne soit pas numériquement égale à celle des ouvriers de l'industrie ou des employés du commerce? Est-il admissible qu'il n'en soit pas fait mention, et que ce soit, comme l'a déclaré M. Clemenceau, par une sorte de production, indirectement, que les intérêts agricoles soient défendus? Un tel résultat est manifestement inacceptable. L'égalité des travailleurs ne le permet pas. Le caractère démocratique de la représentation dans l'organisation permanente du travail ne le permet pas. Cette représentation n'est point une représentation autocratique ou aristocratique; c'est une représentation démocratique, puisque ce sont les intéressés eux-mêmes qui, par les organismes qu'ils ont constitués, forment la masse dans laquelle on devra obligatoirement choisir les représentants désignés; les agricoles sont laissés en dehors de cette désignation. Ceci est contraire au principe démocratique même qui préside à la constitution de l'organisation internationale du travail. Donc, il n'y a pas ici cette égalité de représentation aussi nécessaire au nom des principes élémentaires du droit public moderne qu'au nom de la démocratie. S'il n'y a pas de représentation, c'est qu'en matière de travail agricole il n'y avait pour l'organisation créée par la partie XIII du traité de Versailles, aucune espèce de compétence. Les faits

viennent ici justifier ce que le droit nous avait permis déjà de déterminer. Même si le droit nous était contraire, comme ont tenté de le proclamer les partisans de la compétence étendue, le fait viendrait ici à l'encontre de leurs prévisions, par l'impossibilité où il met les ouvriers agricoles d'être représentés sur le même pied que les ouvriers de l'industrie. Ce fait implique l'incompétence de l'organisation internationale du travail.

Cette opinion ne me paraît pas plus solide que les arguments précédemment invoqués contre la compétence étendue de l'organisation internationale du travail. Cette opinion repose en effet sur cette idée que l'on n'a prévu aucune représentation spéciale pour les travailleurs de l'agriculture comme pour ceux de l'industrie; d'où l'on se croit fondé à conclure que le traité ne s'applique pas aux premiers. Or cet argument est des plus fragiles. Il part du fait que l'art. 389, dans son paragraphe 3, que l'art. 393 dans ses paragraphes 3 et 4, en employant seulement les expressions "les organisations professionnelles les plus représentatives" et les mots "industriel" et "industrie" n'envisagent que les ouvriers de l'industrie proprement dite. C'est par conséquent cet art. 389 qui constitue ici le siège de la matière. Ce sont les acceptions données dans cet article 389 aux mots "organisations professionnelles" qu'il faut appliquer et interpréter.

D'une part nous avons déjà fait raison dans notre dernière leçon du sens restrictif attribué au mot "industriel". Nous avons montré qu'étant donné que ce terme était la traduction du mot anglais "industrial" ou "industry", rien ne faisait opposition à ce qu'on l'appliquât aussi aux ouvriers agricoles. Au surplus, depuis quand est-il nécessaire qu'il y ait une représentation spécifique des travailleurs de chaque catégorie, pour que ceux-ci soient censés être représentés à l'organisation internationale du travail, et aient droit à sa protection? Depuis quand peut-on par exemple, exiger que les femmes soient spécifiquement représentées à l'organisation du travail, que les enfants ou les marins le soient, pour avoir droit à la protection émanant de ce traité? Est-ce qu'il existe des organisations professionnelles spécifiques des enfants ou des femmes? On a reconnu que les organisations générales étaient parfaitement qualifiées pour pouvoir prendre leur protection et pour pouvoir donner lieu à leur représentation par le choix de leurs membres.

Interprétation des art. 389 et 393.

Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une représentation spécifique des travailleurs de chaque catégorie pour que ceux-ci soient représentés à l'O.I.T.

Et par conséquent n'est-il pas souhaitable que ce soit plutôt à des centrales groupant tous les travailleurs sans exception, sans distinction de nature, d'affinités professionnelles, qu'il soit fait appel?

Possibilité pour les travailleurs agricoles de s'affilier aux confédérations nationales et internationales.

Le mouvement syndical varie suivant les branches d'industries

Cas des travailleurs à domicile dans l'industrie du vêtement

Et des travailleurs agricoles.

Les travailleurs des champs estiment qu'ils sont suffisamment représentés à l'O.I.T.

Au reste, rien n'empêche précisément les travailleurs des champs d'être affiliés aux fédérations et aux confédérations nationales et internationales. En France, si l'on regarde de quelle façon est composée la confédération générale du travail on constate qu'il n'y manque point de représentants des travailleurs des champs. Certes les travailleurs agricoles n'ont pas en France la puissante représentation de certaines organisations industrielles. Mais, dans l'industrie, le mouvement syndical est loin d'être le même, l'organisation n'y est pas aussi forte dans toutes les branches d'industries. Dans certaines comme l'industrie minière, le personnel syndiqué représente 30 à 33% du total des salariés. Dans d'autres les travailleurs sont fort peu syndiqués, par exemple ceux du vêtement, dont une grande partie était constituée par les travailleurs à domicile. Les syndiqués n'y représentaient que 5% de l'ensemble des travailleurs de la catégorie; ce qui expliquait d'ailleurs les conditions particulièrement déplorables de rémunération et de travail. Ceci empêchait-il le législateur international de considérer les ouvriers du vêtement ou du textile comme protégés par la partie XIII au même titre que les ouvriers des mines, et fallait-il considérer la puissance syndicale comme une prime à la représentation? Elle l'est indirectement en ce sens que si dans un pays l'organisation la plus représentative est uniquement la représentation d'une industrie, c'est celle-ci parmi laquelle on choisira les membres, et ainsi sera donnée une prime à l'organisation syndicale. Mais ceci ne signifiera pas que le reste des travailleurs devra échapper à l'application du traité de Versailles uniquement pour cette raison qu'il ne sera pas puissamment organisé syndicalement. Ici, même raisonnement, les ouvriers agricoles ne sont pas organisés syndicalement. Ceci ne veut pas dire que du fait de leur représentation indirecte dans les centrales nationales ou internationales le Traité de Versailles ne leur sera pas appliqué.

Les travailleurs des champs sont donc très suffisamment représentés au sein de l'organisation internationale du travail. Du moment qu'eux-mêmes ne protestent point contre ce mode de représentation et n'exigent point une représentation particulière; du moment qu'ils n'imitent point les marins, qui réclament dans un esprit particulariste une

une représentation spéciale, au nom de leurs intérêts propres, de leur mentalité de leurs relations avec leurs patrons, pourquoi leur donner ce qu'ils ne revendent pas?

art. 389.

Organisations professionnelles les plus représentatives.

Texte anglais.

Opinion des rédacteurs du traité et de MM. Arthur Fontaine et Vandervelde.

Double avantage de l'imprécision du texte.

Ajoutons que ce texte de l'art. 389 sur lequel on s'appuie a fait l'objet d'une étude fort approfondie. Ce texte fournit même un argument décisif à l'encontre de ceux qui veulent l'invoquer comme prouvant la compétence restreinte de l'organisation internationale du travail. Ce texte parle des organisations professionnelles les plus représentatives, et dit: c'est parmi elles que les gouvernements devront choisir les représentants respectifs des patrons et des ouvriers à la Conférence internationale du travail. "Organisations professionnelles" dit le texte français; que dit le texte anglais? Il dit "industrial organizations" et c'est précisément à l'occasion de cet article qu'a été soulevée la controverse, que l'on a fait observer que le mot "industrial" n'avait pas du tout le même sens que le mot "industrie". On avait eu l'idée de traduire le mot anglais "industrial organizations" par "organisations industrielles". Mais les rédacteurs s'y opposèrent: Attention observèrent-ils, vous employez le mot "organisations industrielles"; on va considérer que vous avez exclu les agriculteurs. Et MM. Arthur Fontaine et Vandervelde déclarèrent: le mot industrie n'a pas en français le même sens que le mot anglais "industry". Si vous tenez à ce que les ouvriers agricoles soient compris dans la partie XIII, il faut parler d'"organisations professionnelles", et c'est le mot qui a été employé. Par conséquent, cet article, loin de démontrer la puissance de l'argumentation des partisans de la compétence restrictive, tourne à leur confusion.

La pratique a d'ailleurs montré que cette imprécision même du texte avait un double avantage. D'une part, en ne liant point les gouvernements de façon étroite dans le mode de désignation de leurs représentants ou de leurs délégués techniques, elle leur a permis, selon les cas d'envoyer les représentants les plus qualifiés pour les questions à résoudre, et le cas échéant, lorsque l'occasion s'en présentait, ou que la nécessité s'en faisait sentir, des représentants agricoles. Rien ne s'y oppose et lorsque des questions agricoles ont été discutées, de même que lorsque des questions de marins ont été débattues, il a été loisible aux gouvernements de charger des patrons de l'agriculture ou des ouvriers agricoles de représenter les intérêts en présence.

Détermination
des ouvriers
agricoles.

les difficul-
tés.

D'un autre côté, il est assez difficile de déterminer si l'on se trouve en présence d'un ouvrier agricole ou non. En voici quelques exemples. Soit un ouvrier forestier qui travaille pour le compte d'une fabrique. C'est par exemple une scierie qui entretient des bûcherons, lesquels sont chargés d'abattre les arbres, qui par des procédés variés de transport seront amenés du point de l'exploitation de la forêt, de la coupe, jusqu'à la scierie. Pas de doute ici, le bûcheron est attaché à la scierie; la scierie est un établissement industriel; le bûcheron est en pareil cas un ouvrier industriel. En est-il de même du bûcheron employé au service d'un exploitant agricole lequel fait faire une coupe dans sa propriété et vend ses arbres à la scierie? Ici le bûcheron n'est plus au service de la scierie, il est au service de l'exploitation agricole. Est-ce que selon la qualité des employeurs, selon les époques mêmes de l'année où ils travaillent, leur condition change? Il se peut parfaitement qu'à un moment ils travaillent pour le compte de la scierie et qu'à un autre moment ils louent leurs services pour le compte du paysan. Selon les cas, tomberont-ils sous l'application de la partie XIII, ou y échapperont-ils? Quel est au surplus le caractère d'un ouvrier qui travaille chez un paysan en faisant pendant l'été des travaux des champs, et qui en hiver travaille dans la forêt de son employeur? Nous pourrions multiplier les exemples de ces travailleurs tantôt industriels l'hiver, tantôt agricoles l'été. Ceci n'est d'ailleurs pas spécial à notre pays; en Allemagne également, dans la plupart des pays de montagnes, se rencontrent des travailleurs qui, selon les saisons, sont industriels forestiers ou agricoles.

Soit, disent alors les adversaires de la compétence étendue de l'organisation internationale du travail. Admettons que la grammaire, la philologie, l'étude du contexte, militent en faveur de votre thèse. Admettons que vous ayez raison jusqu'à présent. Avez-vous cependant le droit de méconnaître

Argument tiré
des travaux
préparatoi-
res du trai-
té de Ver-
sailles.

les intentions profondes des rédacteurs du traité de Versailles, telles que ces intentions résultent des travaux préparatoires de ce traité lui-même? Or, que nous disent ces travaux préparatoires? Ici, nous ne nous montrerons pas aussi exclusifs que les adversaires de la compétence étendue. Nous n'irons pas invoquer un argument qu'eux-mêmes ont fait valoir et qui nous dispenserait le cas échéant de leur répondre. Nous pourrions les mettre en contradiction avec eux-mêmes, leur montrer qu'eux-mêmes ont affirmé:

Ces travaux préparatoires l'on n'a pas le droit de les invoquer. Entre les travaux préparatoires et un texte précis on doit opter pour le texte précis. Ne voulaient-ils même pas aller plus loin et établir à l'intérieur du traité une distinction entre des textes explicatifs et les textes normatifs, des textes simples exposés des motifs et de ce fait sans valeur juridique et des textes de caractère très impératif. Nous n'irons pas jusque-là. Nous admettrons de discuter avec eux l'intention des rédacteurs du traité de Versailles, et nous allons chercher précisément dans les travaux préparatoires quelle a été cette intention.

Distinction entre les textes explicatifs et les textes normatifs.

Allusion faite aux travailleurs agricoles lors de la préparation du traité.

Les textes définitifs ne contiennent aucune mention de ce genre.

Proposition de M. Loucheur.

Les discussions qu'elle soulève.

Opinion du Baron Major des Planches

Les adversaires de la compétence étendue, invoquant les travaux préparatoires à l'encontre de la validité qu'ils leur attribuent, disent: "Durant la rédaction du traité de Versailles, pendant la préparation par la Commission de législation internationale du travail du texte du traité, on a maintes fois fait allusion aux ouvriers agricoles; on a plusieurs fois exigé qu'ils fussent mentionnés expressément dans le Traité. Or les textes définitivement adoptés ne contiennent aucune mention de ce genre. L'on est donc fondés à conclure que ces propositions ont été rejetées, et que par là même les ouvriers agricoles se sont trouvés exclus du traité. M. de Lapradelle dit que, dans la séance du 9 Février 1919 de la Commission de législation du travail, M. Loucheur, représentant de la France, à l'époque ministre des régions libérées, en parlant de la composition du Conseil d'administration, aurait proposé de donner deux représentants aux employeurs et deux aux employés, parce que cette méthode aurait eu pour effet de permettre l'introduction de représentants du monde agricole à la fois dans la délégation ouvrière et dans la délégation patronale. Nous avons parlé du débat qui s'institua à cette occasion; en étudiant le nombre des représentants au Conseil d'administration. On objectait en effet qu'un seul représentant ouvrier, et un seul représentant patronal, ne suffisaient pas, pour tous les intérêts en présence. Le représentant de l'Italie, le Baron Major des Planches, avait appuyé la proposition de M. Loucheur, laquelle précisément en doublant la représentation avait pour objet de permettre de choisir un représentant patronal parmi les agriculteurs, un représentant patronal parmi les industriels, de même que de choisir un représentant des agriculteurs pour les ouvriers et un représentant des industriels pour les ouvriers. Le Baron Major des Planches avait appuyé cette proposition, avec d'autant plus d'empres

Les intérêts de l'Italie sont surtout agricoles.

sement que les intérêts de l'Italie sont des intérêts surtout agricoles. De même M. Colliard, à l'époque ministre du travail, et représentant du gouvernement français, estimait que l'on devait viser explicitement les ouvriers agricoles dans le texte projeté en raison de leurs conditions de travail particulièrement annexés

Argumentation

de M. Colliard. Plus tard, lorsque la Commission examina la question de la durée des heures de travail, le président de cette Commission, l'Américain Gompers, devant les doutes qui avaient surgi quant à l'application de la journée de huit heures à l'agriculture, avait présenté l'amendement suivant: "De toutes manières qui paraîtront praticables, les salariés de l'agriculture devront être mis à même de bénéficier d'une législation du travail équitable". Cette proposition n'ayant pas rallié la majorité requise des 2/3, et n'a pas été adoptée et insérée dans le traité définitif. Par conséquent, dit M. de Lapradelle l'on peut tirer de ces faits deux conclusions:

Amendement de M. Gompers concernant l'application de la journée de huit heures à l'agriculture.

1) la commission a entendu ainsi exprimer que l'on ne pouvait sous-entendre les ouvriers agricoles sans les nommer expressément, puisque chaque fois que leurs intérêts ont été en cause, ceux qui voulaient qu'on les défendît ont demandé qu'on les désignât expressément, afin au'il n'y eût pas le moindre doute quant à l'application du traité à leur sujet; encore moins en est-il ainsi lorsque l'on emploie les mots "industrie" et "industriel"; il est évident que l'emploi de ces termes, surtout en langue française, implique bien l'idée d'une application restreinte, d'une application restrictive du traité.

Conclusions de M. de Lapradelle.

2) la commission n'a jamais fait une telle mention expresse dans ses textes aux ouvriers agricoles, et par conséquent de cette omission volontaire l'on peut conclure qu'elle a entendu les exclure.

Réfutation.

Il est facile, à notre avis, de répliquer victorieusement à ces deux réponses. En ce qui concerne le premier point, on peut faire remarquer que la Commission n'a jamais exprimé formellement l'opinion que les ouvriers agricoles pussent être exclus sous prétexte qu'il n'en était pas fait expressément mention. Non plus que nous ne pouvons trouver un passage des débats de cette commission d'où il résulterait que celle-ci a entendu limiter l'application du traité exclusivement à l'industrie, ou aux ouvriers de l'industrie proprement dite.

Affirmation de Sir Malcolm.

Sir Malcolm Delevingne, représentant de la Grande-Bretagne, affirmait au contraire à la Commission qu'il n'était pas plus nécessaire de

faire une mention expresse des travailleurs agricoles qu'on n'avait cru devoir mentionner d'autres catégories de travailleurs.

Opinion de
M. Jouhaux et
de M.
Talbot.

Il y a mieux. Lors du débat devant la Cour, M. Jouhaux et M. Talbot disaient: étant donné que le texte s'applique à tous les salariés, l'applicabilité doit être présumée conséquemment si l'on avait voulu exclure certaines catégories, il aurait fallu mentionner expressément les catégories que l'on voulait ainsi éliminer. Cet argument trouve d'ailleurs sa confirmation dans le texte présenté par M. Vandervelde. Il a fait une observation importante à la séance plénière du 28 avril de la conférence des préliminaires de paix. "Je propose, dit-il, "travailleurs salariés", car il a toujours été entendu pendant les travaux de la Conférence que la législation internationale du travail devrait s'appliquer aussi bien aux travailleurs de l'agriculture qu'aux travailleurs de l'industrie. C'est d'ailleurs la portée du texte anglais". Le ministre de Belgique, ministre d'un pays dont la langue officielle est le français, ministre qui aurait eu tout intérêt à voir en la circonstance, le texte français faire autorité, déclare: Non seulement au cours des débats les ouvriers agricoles et les ouvriers industriels ont toujours été assimilés, mais encore telle est bien la portée qu'il convient d'attribuer au texte anglais". Pourquoi? Parce qu'il savait bien que c'était en anglais que le terme "industrial" et "industry" avait le plus généralement le sens large que nous lui avons donné. La Conférence accepta le changement proposé par M. Vandervelde avec les raisons que celui-ci avait données. Par conséquent, quand on vient dire que les ouvriers agricoles n'ont jamais été spécifiquement visés et que l'on aurait dû les exclure par préterition, on est en droit de partager l'opinion de M. Vandervelde et Jouhaux lorsqu'ils disent: "Si l'on avait voulu les exclure, il aurait fallu le dire expressément, et les termes employés, lorsqu'ils étaient douteux, ont été spécialement choisis pour pouvoir les inclure".

Nécessité
de connaître les motifs du refus du législateur en ce qui concerne l'emploi de certains termes.

En ce qui concerne le deuxième point de la conclusion de M. de Lapradelle, on peut ajouter aux arguments précédents, qui en constituent déjà une réfutation partielle, que le refus d'employer certains termes ne justifie pas le refus du législateur si l'on ignore les motifs de ce refus. En d'autres termes il ne suffit pas de dire: le législateur (en l'espèce le rédacteur du traité de Versailles) a refusé d'employer le mot "ouvriers agricoles", donc les ouvriers agricoles ne sont pas visés, on peut répondre: Si

l'on prétend que le législateur a refusé de comprendre les ouvriers agricoles dans l'application du traité, il faut encore savoir pourquoi il l'a refusé. Et si l'on ne peut en trouver les raisons on n'a plus le droit de conclure à leur exclusion que d'autres n'auraient le droit d'invoquer leur inclusion.

Les raisons
qui ont fait
omettre les
mots "agricole"
et "agri-
culture".

Or, pourquoi les mots "agricole" et "agriculture" ont-ils été omis? Parce que on les croyait compris dans le texte. Le rapport de la Commission à la Conférence des préliminaires de paix l'établit de façon formelle. "Il y a lieu de signaler en terminant, dit-il, une déclaration conçue en termes très généraux et ayant pour objet l'application de la réglementation proprement dite du travail (déclaration dont l'origine se trouvait dans une proposition italienne visant la durée du travail dans l'agriculture) a obtenu la majorité, mais non les 2/3 des voix. Les délégués qui se sont prononcés contre ont tenu à affirmer qu'ils n'étaient nullement opposés à cette idée, mais estimaient qu'une proposition rédigée en termes aussi généraux ne rentrerait pas dans les cadres des clauses dont l'insertion au traité de paix paraissait désirable". Ce n'est donc pas ici la compétence de l'organisation internationale du travail qui est en cause, mais simplement l'opportunité du point de savoir s'il était bon, au printemps 1919, au moment où l'on rédigeait le traité de paix, que, d'ores et déjà, en présence des difficultés que la pratique révélait, en présence notamment des difficultés que la pratique avait révélées en France, de spécifier que la durée du travail dans l'agriculture pourrait être fixée et spécifiée dans le traité. Les adversaires de la mesure, qui étaient une minorité, mais dont la minorité avait empêché la majorité d'atteindre les 2/3 des voix requis pour transformer ce projet en une proposition ferme déclaraient ne pas être adversaires de l'extension de la compétence à l'agriculture de la partie XIII mais s'opposer simplement à l'insertion dans le traité d'une disposition qu'ils lui jugeaient étrangère.

Opinion du
représentant
de
l'Italie.

Au surplus, les Italiens ne se sont point contentés de cette déclaration, ils ne se sont point montré satisfaits des explications du rapport dont on vient de rappeler brièvement la teneur. Et ils ont contribué par leurs demandes d'explication et leur opposition ultérieure, à éclairer le point discuté. En effet, dans la séance plénière du 11 avril de la Conférence des préliminaires de paix, le représentant de l'Italie disait: "Ceux qui ont voté contre ont déclaré qu'ils le faisaient parce qu'ils jugeaient

les travailleurs agricoles suffisamment protégés par les dispositions générales concernant tous les ouvriers (ce n'est donc point une question d'opportunité, qui a écarté la minorité de l'adhésion à notre proposition, c'est le fait que certains de ces membres ont jugé qu'un traité, comme une loi, gagnait à être conçu en termes sommaires, en termes généraux, qu'il était inutile d'y prévoir le détail, que le détail était le fait de l'application, et que le principe devait être au contraire le fait de la législation. Et comme, rien dans cette législation ne permettait d'exclure les ouvriers agricoles, les adversaires de la motion étaient en réalité partisans de cette application de la partie XIII aux ouvriers des champs.

Devant ces faits, M. de Lapradelle lui-même n'a pas pu soutenir que le traité de Versailles avait voulu entièrement exclure les ouvriers agricoles de la partie XIII. Il a essayé simplement de démontrer que les ouvriers industriels sont visés d'une manière précise, d'une manière immédiate, d'une manière directe, tandis qu'au contraire les travailleurs agricoles étaient considérés d'une manière lointaine, d'une manière distante. Il y aurait donc application distributive à faire du traité de Versailles, les uns y auraient été compris parce que la nécessité d'application s'en faisait sentir immédiatement, les autres n'y auraient été compris que par une sorte de vague allusion, une assimilation plus ou moins complète. Aux uns le Traité serait immédiatement et précisément applicable, aux autres, il ne le serait qu'éventuellement accessoirement.

Application
distributive
du traité de
Versailles.

Critique.

Ce raisonnement nous paraît difficilement soutenable. Il ne pourrait se justifier en effet qu'en établissant une distinction qui nous semble inadmissible, entre un préambule prétendu vague, idéal, lointain, sorte de déclaration de droits, imprécise, et au contraire un programme net complet concret de mesures applicables seulement aux ouvriers industriels. Au reste le défenseur même de cette thèse ne borne point à ces ouvriers de l'industrie stricto sensu l'application de ces textes. Il reconnaît que tous les travailleurs salariés, pêcheurs, marins, employés de commerce, ont droit à cette protection. Il n'en exclut que les salariés de l'agriculture, sans qu'il soit possible de justifier cet ostracisme. Il ne va même pas jusqu'à prétendre que les ouvriers de l'agriculture sont exclus de toutes les dispositions du traité de Versailles. Il en est certaines qu'il leur reconnaît applicables. Ce sont même celles pour lesquelles les adversaires du traité de Versailles se sont

Liberté syndi-
cale des
ouvriers a-
gricoles.

montré souvent les plus sévères. Touchant la liberté syndicale il admet qu'il n'y a nulle bonne raison de placer sur un pied différent les ouvriers agricoles et les ouvriers industriels. La liberté syndicale fait partie des droits des salariés. Il est impossible de faire une distinction entre eux. Tous ont droit au même titre à la liberté syndicale et à la protection légale en cette matière.

En outre, l'argument repose sur une interprétation erronée de la préparation du texte de l'art. 427, le plus important. Comment ont donc été rédigés les termes de cet art. 427. Leur préparation justifie-t-elle l'interprétation qu'on en a donnée.

Rédaction
primitive
à l'art.
427 du
traité.

Le point 3 de l'art. 427 comportait primitivement la rédaction suivante: "le paiement aux travailleurs employés dans le commerce ou dans l'industrie d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable, tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays". En d'autres termes, l'art. 427 proclamait la nécessité d'assurer aux travailleurs une rémunération décente et suffisante, sans prétendre évidemment l'uniformiser dans l'univers entier, car il est indispensable de tenir compte des conditions spéciales à chaque pays, conditions dépendant elles-mêmes du genre d'existence, du coût de la vie, du niveau de civilisation, et du développement général de la société.

Rédaction dé-
finitive de
ce texte.

Or, dans la teneur définitive de ce texte, les mots "dans l'industrie et dans le commerce" ont disparu. Qu'est-ce à dire? M. de Lapradelle en conclut: 1) que l'intention des auteurs était bien d'exclure l'agriculture, puisqu'ils spécifiaient à l'origine que c'étaient seulement les travailleurs du commerce et de l'industrie auxquels serait appliquée cette disposition, qu'il ne suffit pas que ces mots aient disparu pour que l'intention des rédacteurs se soit trouvée modifiée. Sur une question de pareille importance, il ne suffit pas d'une préterition, d'une suppression ou d'une omission pour justifier un revirement complet des intentions des rédacteurs. Si les rédacteurs avaient voulu substituer à l'acception restrictive primitivement envisagée une acception extensive, ils n'auraient point manqué, dit-on de le spécifier expressément. Ne l'ayant pas fait, il faut chercher dans d'autres raisons les motifs de cette suppression. L'on n'a pas le droit d'en conclure que les ouvriers de l'agriculture sont désormais compris dans le texte, uniquement parce que, n'étant pas prévus à l'origine, l'exception formelle dont ils faisaient l'objet se serait trouvée effacée par la sup-

Conclusion
qu'on prétend
en tirer.

pression des mots "industrie" et "commerce".

Réfutation.

A ceci il paraît assez facile de répondre. D'abord, même si l'on avait voulu exclure du point 3 les ouvriers agricoles cela ne signifierait nullement qu'il fallait les exclure de la généralité de l'art. 427, ou de la généralité du traité. Il se peut parfaitement que sur certains points, en raison des conditions d'existence spéciales des travailleurs du fait par exemple que dans certains pays les travailleurs agricoles sont des travailleurs rémunérés en nature, ou du nombre restreint des ouvriers agricoles on n'ait pas cru devoir les mentionner expressément sous le n°3 de l'art. 427.

Souveraineté de la Conférence des préliminaires de paix.

Mais, même si l'on avait eu cette intention aurait-on pu en conclure, au mépris surtout de tous les arguments développés que cette omission aurait eu pour effet de faire exclure les ouvriers agricoles

du reste des dispositions de l'art. 427? On peut faire observer, en second lieu, que la Conférence des préliminaires de paix était complètement souveraine. Elle avait tout pouvoir pour modifier les propositions des experts. Elle était dans la situation d'un tribunal qui le cas échéant, fait appel à des experts pour éclairer sa religion sur des points de fait échappant à l'interprétation juridique, qui seule est du domaine en général des magistrats. Le tribunal en pareil cas n'est nullement lié par les propositions des experts. Ici il en a été de même. Les auteurs du traité de Versailles ne prétendaient pas à l'omniscience, et ils étaient bien obligés, dans chacune des matières qui relevaient d'autres aspects du problème que de l'aspect purement politique, de recourir à des experts. A l'occasion des négociations du traité de Versailles nombreux ont été les experts géographes, historiens, financiers, militaires, navals, aériens industriels, etc... consultés. Sur les dispositions du traité relatives au travail on a fait appel à des spécialistes des questions de travail, on leur a demandé d'exprimer leur opinion, de faire des propositions. Mais c'était aux signataires définitifs, à la commission plénière, au Conseil suprême, qu'il appartenait de décider et par conséquent celui-ci pouvait, dans la plénitude de son indépendance et de sa souveraineté, se prononcer fût-ce à l'encontre des propositions des experts.

Rôle des experts.

Travaux de la Commission et de la Conférence.

Enfin, tout dans les travaux de la Commission et de la Conférence, témoignait d'un désir de comprendre les travailleurs agricoles parmi les ouvriers protégés. Et en dehors des arguments un certain nombre de faits particulièrement démonstratifs éma-

nant de déclarations ou d'autorités qui ont joué dans la préparation et la conclusion du Traité de Versailles un rôle éminent, soit en matière politique, soit en matière sociale. Confirment cette opinion d'abord la lettre de M. Clemenceau du 31 mai 1919. Il en est ainsi:

Lettre de
M. Clemenceau du
31 mai 1919

Le Président du Conseil Suprême avait reçu du président de la délégation allemande une série d'objections contre le projet de traité tel qu'il avait été établi par les puissances alliées et associées. Et M. Clemenceau de répondre à ce président: "Il convient de rappeler que dans beaucoup d'Etats un très grand nombre de travailleurs s'emploient dans l'agriculture et ne sont pas en général groupés en associations professionnelles. Il semble donc tout particulièrement indiqué que leurs gouvernements représentent leurs intérêts au sein de la Conférence". Ceci répondait à une double objection, la première tirée du fait que d'aucuns prétendaient que les intérêts agricoles n'étaient pas représentés, la seconde objection tirée du fait que les ouvriers agricoles n'étant point suffisamment syndiqués, il était impossible de trouver dans leur organisation syndicale des représentants répondant aux conditions du traité. Qu'à cela ne tienne, dit M. Clemenceau, nous avons un moyen de faire représenter les agriculteurs, et les ouvriers agricoles, de faire représenter cette masse de travailleurs, qui dans certains pays forment la majeure partie des salariés. C'est de confier aux gouvernements le soin de les représenter, et de la sorte sera écartée la double objection précédente. C'était en somme la confirmation des déclarations faites et des raisons invoquées lorsqu'il s'était agi de déterminer le nombre des délégués gouvernementaux au Conseil d'administration. Lorsqu'il s'était agi de procéder à cette détermination on avait dit: mais pourquoi deux délégués gouvernementaux en face d'un délégué ouvrier et d'un délégué patronal? Parce qu'un gouvernement peut avoir intérêt à faire représenter, même du point de vue de la technicité administrative et gouvernementale, les différents éléments de la race et de la nation. Soit un pays comme la France par exemple. Il ne serait pas mauvais que dans la représentation des intérêts industriels, ce soin fût confié à un délégué gouvernemental emprunté au Ministère du Travail, lequel représenterait par exemple les intérêts des ouvriers industriels, et à un délégué du Ministère de l'agriculture, lequel représenterait les intérêts des ouvriers agricoles. Pratiquement en effet c'est ainsi que les choses se passent

Moyen de
faire re-
présenter
les ouvri-
ers agri-
coles.

Rôles respec-
tifs des
Ministères
du Travail
et de l'A-
griculture.

en France. Le Ministère de l'agriculture est très jaloux de son autorité sur les travailleurs agricoles; les travailleurs agricoles échappent à l'autorité et au contrôle du Ministère du Travail. C'est du ministère de l'Agriculture qu'ils dépendent. Le placement des ouvriers agricoles ne se fait pas par le soin des offices départementaux de placement, il existe des offices de placement de la main-d'œuvre agricole. L'introduction de la main-d'œuvre étrangère destinée à l'agriculture ne se fait pas par les soins du ministère du Travail, elle se fait par l'intermédiaire et sous la surveillance du Ministère de l'agriculture, on trouve donc primées ici les raisons pour lesquelles deux délégués gouvernementaux ont été choisis. Première raison: assurer aux gouvernements la suprématie, assurer aux gouvernements, en cas de coalition des intérêts privés représentés par les patrons et les ouvriers, malgré tout au moins la neutralisation de cet effort conjugué, et d'un autre côté la possibilité de donner à cette représentation gouvernementale une forme suffisamment nuancée pour permettre la représentation de tous les intérêts en présence.

Lettre de M.
Clemenceau
à la délé-
gation hon-
groise.

2°, M. Clemenceau adressa une lettre plus expressive encore le 6 mai 1920 à la délégation hongroise. Sur ce point la réponse est particulièrement pertinente, car la délégation hongroise ne manquait point d'objecter l'incompétence de l'organisation internationale du Travail en matière agricole. "L'organisation permanente du Travail, dit M. Clemenceau, visé tous les travailleurs", (et pour bien montrer qu'il n'a pas employé ces expressions sans mûres réflexions l'auteur de la lettre a souligné de sa propre main les mots "tous les travailleurs"), "et elle peut proposer des projets de conventions internationales, ou des recommandations s'appliquant à l'industrie, au commerce et à l'agriculture; non seulement la teneur du préambule souligne la portée universelle. (et M. Clemenceau souligne encore le mot "universelle") de l'Organisation internationale du Travail, mais les textes des statuts, ne comportent aucune restriction, aucune limitation, aucune définition". L'universalité prévue ne doit pas seulement s'entendre d'une universalité géographique, du désir, de l'intention, du souhait qu'ont formulé les rédacteurs du Traité de Versailles de voir celui-ci s'appliquer au maximum de pays civilisés, pour éviter la concurrence internationale; cette universalité s'applique aussi subjectivement; elle a pour objet de viser, de comprendre, de protéger le plus grand nombre possi-

La psychologie des rédacteurs de la partie XIII.

Rôle de M. Jouhaux.

Sa déclaration devant la Cour de La Haye.

ble, la totalité, l'universalité des travailleurs salariés, sans distinction de nature de travail"

Il faut enfin évoquer aussi l'ambiance psychologique dans laquelle avait été conçue et rédigée la partie I3 du traité de Versailles, et qui était véritablement exclusive de toute limitation de la nature de celle que voudraient imposer les adversaires de l'organisation internationale du travail. Ici ce n'est plus aux gouvernements qu'il faut faire appel, ce n'est pas à eux qu'il faut donner la parole. Il faut la laisser à l'homme qui, au moment où la discussion vint devant la Cour permanente de Justice internationale, était certainement celui qui avait suivi de plus près les travaux, et pouvait le mieux en rappeler l'esprit, celui qui avait le mieux représenté les intérêts ouvriers (puisque M. Gompers, le président de la Commission, était loin et sur le point de mourir. Cet homme, c'est M. Jouhaux, secrétaire général de la Confédération générale du Travail, et qui avait pris une part particulièrement active à la confection de la partie XIII du traité de Versailles, où le gouvernement lui-même l'avait chargé de suppléer M. Loucheur, alors ministre des régions libérées, comme délégué gouvernemental. C'était la première fois qu'un représentant syndicaliste ouvrier se voyait investi d'une pareille mission. Il la remplit avec beaucoup de tact et de zèle. En tous cas on ne pouvait lui dénier la compétence nécessaire et il était naturel que lorsqu'il s'agissait de retracer, de dépeindre la mentalité, l'atmosphère, dans laquelle s'était déroulé le traité de Versailles, ce fût à lui qu'on s'adressât, et qu'on attachât grande importance et autorité à son témoignage.

Devant la Cour permanente de Justice internationale, M. Jouhaux s'exprima en ces termes: "Je ne pense pas, dit-il, que si l'on examine les faits au moment où s'élaborait la partie XIII il puisse venir à l'esprit de personne de déclarer qu'il était dans l'esprit des gouvernements, dans l'esprit des rédacteurs, la moindre volonté de n'accorder les droits nouveaux du travail qu'à une catégorie particulière de travailleurs. Je vous ai dit, ajoute-t-il, que les gouvernements des pays alliés et associés avaient répondu à un sentiment général de l'opinion publique en constituant cette Commission de législation internationale du travail et en lui demandant de rédiger la partie XIII pour inclure dans le Traité général de paix les droits nouveaux du travail. Ceci est démontré non seulement par la littérature qui a vu

le jour pendant la guerre, par les affirmations qui se sont produites aussi bien dans les Etats belligérants que chez les neutres, mais encore et surtout par l'affirmation nette de la volonté des travailleurs organisés dans leurs syndicats, y compris les travailleurs agricoles, qui en 1916 se sont réunis à Leeds en une séance à laquelle ont pris part les ouvriers organisés des Etats alliés, des pays neutres pour décider après examen quelle était la condition préalable à l'établissement d'une paix durable".

Tout ceci, c'est le souvenir, l'évocation de ces multiples conférences inter alliées, auxquelles étaient quelquefois convoqués aussi des représentants des Etats neutres, qui avaient groupé les ouvriers et qui avaient été en quelque sorte la préparation psychologique, sociale et ouvrière du traité de paix.

Et ses conclusions.

"Si l'on n'a pas voulu mentionner expressément les ouvriers agricoles, conclut M. Jouhaux, c'est qu'on les considérait comme inclus dans les textes et vous devez comprendre, Messieurs, que si l'on n'avait pas admis que le mot "industriel" couvrit l'ensemble des producteurs, l'ensemble de la production, si l'on avait voulu exclure une partie quelconque du bénéfice des dispositions de la partie XIII du traité de Versailles, vous retrouveriez au procès-verbal de la Commission les protestations énergiques de tous ceux qui représentent plus spécialement les intérêts ouvriers. Est-ce que nous aurions supporté, nous, que l'on nous déclarât, au moment où nous participions à l'établissement d'un droit nouveau, qu'une partie de nos camarades n'en auraient pas le bénéfice? Non seulement nous aurions protesté, mais nous aurions immédiatement quitté la salle".

L'avis de
la Cour
de La Haye
12 août 1922.

Cette argumentation a paru convaincante, déterminante à la Cour de justice internationale. Le 12 août 1922, elle rendit son avis; elle se prononça en faveur de la compétence agricole de l'organisation internationale du travail, dans des termes qu'il convient de reproduire textuellement, car, outre qu'ils constituent un excellent résumé de toute la controverse ils constituent aussi une expression particulièrement nette et heureuse des arguments susceptibles d'être invoqués en faveur de la compétence étendue de l'organisation internationale du travail. De plus, ils font en cette matière jurisprudence, ils sont d'une application tellement étendue que depuis l'on n'a plus osé mettre en doute, même sur d'autres points, autres que la compétence agricole de l'organisation internationale du travail,

la compétence de celle-ci.

"La question dont la Cour a à s'occuper est simplement relative à l'organisation internationale du travail en matière de travail agricole. Aucune question concernant l'opportunité d'appliquer une mesure proposée à l'agriculture ne se pose à son sujet".

La Cour de La Haye était juge du droit.

En d'autres termes la Cour permanente de justice internationale prend ici une position analogue à celle que prendrait la Cour de Cassation; la Cour de justice internationale n'est pas juge du fait elle est juge du droit. On ne lui soumet point la question de savoir s'il est opportun d'appliquer aux travailleurs de l'agriculture la partie XIII du traité de Versailles. Elle renverrait sur ce point les Etats à la décision. Elle déclarerait n'avoir pas qualité, comme juriste, pour savoir s'il est opportun actuellement d'appliquer ou non telle ou telle disposition aux agriculteurs, tel que le repos hebdomadaire, par exemple. Sur cette question les Etats sont juges, et souverains. C'est à la Conférence internationale du travail, avec les majorités requises de proposer aux Etats représentés soit des recommandations; soit des projets de conventions. Ce que la cour de justice internationale a à résoudre c'est la question de droit, celle de savoir si oui ou non l'organisation internationale du travail a ou non dans ses attributions l'étude des problèmes relatifs aux ouvriers agricoles.

Nécessité d'interpréter le passage litigieux à la lumière du traité.

"Pour examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du traité, dit la Cour, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu, et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières".

C'est évidemment un principe de méthodologie juridique élémentaire, c'est un principe de discussion honnête. Comment admettre le procédé de ceux qui, extrayant d'un texte complexe un passage déterminé, prétendent en tirer une interprétation, sans relier ce passage à ceux qui précèdent et à ceux qui suivent? Alors véritablement le droit de procéder ainsi? La logique, la bonne foi, ne commandent-elles point de situer ce passage dans ce texte et de recourir à l'ensemble du texte pour l'interprétation du passage litigieux.

"Dans les discussions devant la Cour on a soutenu avec beaucoup de force que l'organisation

internationale du Travail comporte une renonciation à certains droits qui dérivent de la souveraineté nationale, et que pour cette raison la compétence de l'organisation internationale du travail ne doit pas être étendue par voie d'interprétation".

C'est en effet là un de ces arguments massifs derrière lesquels on prétend se réfugier pour contester la compétence de l'organisation internationale du travail. On a dit: l'organisation internationale du travail par sa structure, par son fonctionnement, implique de la part des Etats des abandons de souveraineté. Croit-on que ces abandons ont été consentis de gaieté de cœur? Croit-on que ces abandons ont comporté une abdication totale? Non. Ils n'ont comporté, comme tous les contrats, qu'une application partielle, limitée, et nous n'avons pas le droit d'interpréter largement. L'on doit strictement s'en tenir à ces abandons eux-mêmes.

"Cette thèse, dit la Cour, ne manque peut-être pas de valeur, mais toujours est-il que dans chaque cas spécial la question se réduit forcément à celle de savoir quel est le sens exact des termes du traité, et c'est à ce point de vue-là que la Cour se propose d'aborder la question qui lui a été soumise".

Ces considérations ont pour objet de délimiter strictement la question dont la Cour va s'occuper, et de délimiter la méthode qu'elle va suivre dans son interprétation.

La partie
XIII du
traité est
exclusive
d'une inter-
prétation
restrictive.

"Ainsi que la partie XIII le déclare d'une manière expresse, le but des parties contractantes a été d'établir une organisation permanente du travail. En soi ce fait, à savoir que l'organisation permanente est une organisation permanente du travail, vient déjà fortement à l'encontre de l'argument qui consiste à dire que l'agriculture, qui est incontestablement l'industrie du monde la plus ancienne et la plus considérable, et qui donne du travail à plus de la majorité des salariés du monde, devait être considérée comme laissée en dehors des limites de l'organisation internationale du travail, puisqu'elle ne se trouve pas expressément mentionnée". Comment, dit la Cour, c'est une organisation permanente du travail que l'on crée, et dans le travail humain vous allez exclure le plus ancien, celui sur lequel ont vécu pendant des millénaires, et sur lequel vivent encore la majeure partie des humains! Dans le travail vous allez faire une distinction, et dire: le travail nous distinguerons: nous ne protégerons, nous ne compren-

drons dans la partie XIII que les formes modernes du travail, le travail industriel, et nous en excluons cette forme patriarcale, ancienne, qu'est le travail agricole. Il est évident que la généralité même des termes, la généralité même du titre de la partie XIII du traité de Versailles, la généralité de l'appellation de l'institution: Organisation permanente du Travail, était exclusive de cette interprétation restrictive.

L'O.I.T. doit grouper le plus grand nombre possible de pays

"Le caractère compréhensif de la partie XIII se dégage nettement du préambule, lequel déclare "que les conditions de travail, impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger. Le préambule déclare encore que la raison pour laquelle il est nécessaire de prendre parfois internationalement les mesures indiquées, c'est que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays; ce principe est en soi tout aussi applicable à la navigation qu'à toute autre industrie, et il est également applicable, jusqu'à un certain point, à la pêche et à l'agriculture. L'adoption de conditions humaines de travail dans l'une quelconque de ces trois industries pourrait, dans une certaine mesure, être retardée par le danger pour les nations qui les auraient acceptées, de créer dans le jeu de la concurrence sur les marchés du monde une sorte d'infériorité, une sorte d'obstacle, une sorte de handicap, qui serait au préjudice de ces nations et dont bénéficieraient celles qui n'auraient point adopté des mesures analogues"

Situation de l'Italie.

Ceci est tellement vrai que pour cette raison même l'Italie avait proposé de mentionner expressément les ouvriers agricoles dans le Traité, de peur que le silence n'eût pour effet de les exclure, et de la contraindre, sous la pression de la concurrence internationale, soit à se trouver limitée dans sa capacité de concurrence par la générosité de ces conditions de travail et de rémunération, soit à faire machine en arrière et à retirer les avantages qu'elle avait consentis à ses travailleurs. Par conséquent cet argument, crainte de la concurrence internationale si tous les pays ne sont pas mis sur le même pied vis-à-vis de la législation et de la protection ouvrière et sociale, est une raison

également valable pour toutes les formes d'activités, formes d'activités industrielles stricto sensu formes d'activités forestières, agricoles, maritimes, etc...

"Mues, continue le préambule, par des sentiments de justice et d'humanité, aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, les hautes parties contractantes ont, dans les parties du traité qui suivent immédiatement (art. 387 et 388) établi une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule". C'est en ces termes que le traité définit expressément la compétence de l'organisation internationale du travail, et, on ne pouvait, dit la Cour, user d'un langage plus compréhensif".

Le programme du préambule n'exclut pas les ouvriers agricoles.

Comment auriez-vous voulu que s'exprimât le traité de Versailles s'il avait entendu manifester d'une façon plus expresse, plus formelle, sont desir de n'exclure aucune catégorie de travailleurs comment pouvait-il faire autrement? Il dit: l'organisation internationale du travail, à quoi devra-t-elle s'employer? A réaliser le programme exposé dans le préambule. Rien dans ce programme exposé dans ce préambule n'exclut les ouvriers de l'agriculture, donc ceux-ci y sont compris.

Réfutation de l'objection tirée du fait que tous les principes énoncés dans l'art. 427 ne sont pas applicables à l'agriculture.

Et, abordant l'objection tirée du fait que tous les principes énoncés dans l'art. 427, l'article final, ne sont pas applicables à l'agriculture, la Cour continue: "Le fait que la plupart de ces principes sont aussi bien applicables à l'agriculture qu'à toute autre forme du travail, n'a pas été contesté. On n'a même pas suggéré que dans le travail dans l'agriculture devait être simplement considéré comme une marchandise, qu'on devait interdire aux ouvriers agricoles de former des associations, que ceux-ci n'auraient pas droit à des salaires suffisants, que la règle du salaire égal pour un travail de valeur égale ne s'appliquait pas à eux, et qu'on ne leur étendrait pas davantage le bénéfice de la législation assurant un traitement économique semblable à celui de tous les travailleurs résidant dans le pays. Les principes auxquels des objections distinctes furent faites sont les principes posés dans les articles 4°, 5°, 6° et 9°. En d'autres termes, au lieu de discuter dans l'ensemble l'art. 427, on s'attache à certaines de ses dispositions, telle que la réglementation des heures du travail, et on dit: "Il est inopportun, il est onéreux, coûteux, de les appliquer aux ouvriers agricoles, dont l'art. 427 ne s'y applique pas. Mais on n'a pas osé aller jusqu'à

dire: les ouvriers agricoles devront être plus mal-traités, le travail agricole sera considéré comme une marchandise soumise à toutes les lois de l'offre et de la demande, et on ne lui appliquera pas le principe selon lequel le travail est hors du commerce; on n'a pas osé dire que les ouvriers agricoles n'auraient pas comme les autres travailleurs le droit de se grouper pour la défense de leurs intérêts propres. A supposer donc qu'il fût essentiel maintenant, dit la Cour, d'examiner si ces principes peuvent s'appliquer à l'agriculture, et dans quelle mesure il y aurait lieu d'appeler l'attention sur ce fait bien connu que la limitation générale des heures de travail et du travail des enfants résulte déjà, jusqu'à un certain point et même en ce qui concerne l'agriculture, directement ou indirectement des lois existantes. Par conséquent pourquoi vouloir écarter les applications à l'agriculture de la limitation des heures de travail? Constatons ce qui se passe dans les législations. Dans un grand nombre de législations, dans les pays agricoles surtout il existe déjà des limitations légales de la durée du travail non pas peut-être pour tous les ouvriers, mais pour certaines catégories, pour les enfants. Or le fait qu'ils travaillent dans l'agriculture tend-il à exclure l'application de cette limitation, de cette fixation de l'âge d'admission aux travailleurs agricoles. Les enfants pourront-ils y être occupés quel que soit leur âge? Dans là plupart des pays d'ailleurs, indirectement, on est parvenu à interdire ce travail agricole avant un certain âge par l'obligation où on a mis les enfants de fréquenter l'école, et vous voyez qu'indirectement ou directement, par une prescription positive, ou visant l'âge de la fréquentation scolaire on a obtenu ce résultat que l'agriculture se trouvait incluse dans la protection légale".

"Il y a d'autres industries rentrant incontestablement dans le domaine de la partie XIII pour lesquelles des limitations de cette nature, fixes et rigides, seraient d'une application aussi difficile qu'elles le seraient pour l'agriculture. Mais il suffira pour la question actuelle, poursuit la Cour, de constater que le traité a reconnu entièrement cette difficulté. D'une part, a-t-il dit, aucune mesure ne peut être appliquée dans un pays qui ne juge pas opportun de l'adopter"

Réfutation
de la pré-
tendue abdi-

Il ne faut pas oublier en effet insistons-y, que cette prétendue abdication ou limitation de la souveraineté des Etats est un des points réfutés

cation de
la souverai-
neté des
Etats.

avec le plus de vigueur, parce que une mesure ne peut être appliquée dans un pays que s'il le juge opportun. Les projets de convention, les recommandations soumises à un Etat ne deviendront mesure nationale applicable dans cet Etat que lorsque l'Etat, dans la plénitude de sa souveraineté, avec le respect de ses règles constitutionnelles, aura transformé ce projet en une mesure impérative, en une proposition véritable, ou une mesure internationale que quand elle sera ratifiée.

Déclaration
explicite
de l'art.
427.

D'autre part, il n'y a aucune disposition dans l'art. 427 qui ordonne l'application de tous les principes dans leur ensemble dans aucun Etat particulier, ou à une époque déterminée, ou à une catégorie spéciale de travailleurs. Au contraire, et ceci démontre au fond quelle sagesse, quelle prudence, quelle objectivité caractérisent les rédacteurs du traité de Versailles. Au contraire l'énonciation de ces principes est précédée d'une déclaration explicite, portant que "les hautes parties contractantes reconnaissent que les différences de climats, de mœurs, d'usages, d'opportunité économique et de traditions industrielles, rendent difficile d'atteindre d'une manière immédiate l'uniformité absolue dans les conditions du travail".

C'est la reconnaissance même des nécessités de la pratique, de l'impossibilité de prétendre appliquer du jour au lendemain dans tous les pays, abstraction faite de leurs traditions, de leur civilisation, de leur état d'avancement économique, des mesures générales et universelles. Mais bien entendu ceci ne doit pas aller jusqu'à l'abstention systématique d'un Etat sous prétexte qu'il n'a point atteint le degré de développement prévu. Persuadées, ajoute le traité, qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions du travail que toute communauté ou industrie doit s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elle pourrait se trouver, le permettraient".

Dispositions
de l'art.
405.

Il convient d'observer que le traité, lorsqu'il définit le pouvoir de la Conférence générale, dispose d'une manière analogue (art. 405): "en formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle

ou autres circonstances particulières, rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes, et pourra suggérer telle modification qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaire pour répondre aux conditions propres de ce pays". Il est évident que cette prudence, cette modération, cette sagesse, cette objectivité, impliquent la possibilité de l'application à l'agriculture des dispositions générales. Sans doute faudra-t-il, touchant l'agriculture, ne le faire qu'avec tout le doigté, tout le tact, toute la lenteur nécessaires, faudra-t-il tenir compte des circonstances particulières, tout de même que nous serons obligés de tenir compte des différences entre pays. Peut-on par exemple prétendre du jour au lendemain soumettre à la même réglementation les travailleurs de pays relativement arriérés au point de vue industriel, comme l'Inde, et dans une certaine mesure la Chine et le Japon, les soumettre immédiatement au même régime que les travailleurs de certains pays plus évolués et plus civilisés, régime qui est le résultat de plus d'un siècle de réglementation industrielle, non. Mais sous bénéfice de la nécessité d'adaptation, sous réserve de l'observation d'étapes d'application progressive, de même l'agriculture devra se voir appliquer les dispositions du traité de Versailles.

Sous bénéfice de la nécessité d'adaptation, le traité de Versailles devra s'appliquer à l'agriculture.

Caractère compréhensif de l'art. 427

D'ailleurs, en se reportant à l'article 427 la Cour constate que ses termes ne permettent aucun doute quant à son caractère compréhensif. Le premier paragraphe de cet article dit: l'Organisation permanente prévue dans la partie I3 s'occupe du bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés (ou comme le dit le texte anglais "wage-earners"). Il n'y a donc aucune limitation, puisqu'il n'y a aucun qualificatif.

La thèse de l'incompétence s'appuie, si on l'analyse, presque uniquement sur l'argument suivant: Les mots français "industrie" et "industriel" s'appliquent dans l'usage courant à l'industrie manufacturière. Or comme ils se trouvent employés dans le texte français de certains articles de la partie XIII, celle-ci tout entière doit être considérée comme limitée de la même manière.

Opinion de la Cour.

Que répond la Cour? "Il est clair, dit-elle, que le sens des mots français "industrie" et "industriel" n'est pas essentiellement différent de celui des mots anglais "industry" et "industrial", bien qu'ils soient employés dans un sens restreint par opposition à l'agriculture. Il n'est pas moins vrai que

dans leur sens primitif et général ils comprennent toute forme de travail productif. En ce qui concerne la position de ces mots, il faut observer qu'ils sont totalement absents du préambule, où se définit le champ d'action de l'organisation internationale du Travail. Dans le préambule il n'est pas question d'ouvriers industriels; la seule expression qui soit employée c'est l'expression compréhensive, générale: conditions du travail, "conditions of labour".

"La Cour est d'avis que, parmi les arguments avancés contre l'inclusion de l'agriculture dans la compétence de l'organisation, on a donné une place trop importante à l'emploi accidentel dans le Traité de l'adjectif français "industriel". Le mot "professionnel" dont on s'est servi lorsque, dans d'autres clauses du Traité, il s'est agi d'indiquer clairement que l'agriculture était visée, n'est pas applicable à tous propos"

Art. 393.

C'est ainsi que dans l'art. 393 par exemple, il s'agit de déterminer l'importance industrielle. Quand il a fallu décider comment seraient représentés au Conseil d'administration les Etats, comme tous ne pouvaient y trouver place, il a été décidé que les huit Etats les plus industriels seraient représentés. Pouvaient-on employer ici l'expression "les Etats les plus professionnels" Cela n'eut pas eu de sens. Le mot "industrial" a en anglais un sens plus extensif. Il peut signifier à la fois un Etat où l'industrie manufacturière et l'activité économique générale sont développées. Aussi, s'agissant d'une importance industrielle, on a employé le mot "industriel", alors que dans d'autres cas, quand il s'est agi de désigner les organisations les plus représentatives, au lieu du mot "organisations industrielles", qui aurait prêté à amphibologie, on a employé le mot "organisations professionnelles", qui comportait les agriculteurs aussi bien que les industriels proprement dits.

Conclusion
de la Cour.

Concluons donc, avec la Cour: "La Cour n'a pu trouver aucune ambiguïté dans la partie XIII considérée dans son ensemble, en ce qui concerne son applicabilité à l'agriculture. La Cour ne doute pas que le travail agricole soit inclus". Si une équivoque avait existé, la Cour, en vue d'arriver à établir le sens véritable du texte, aurait pu examiner la manière dont le Traité avait été appliqué. Il fut signé en 1919, et jusqu'au mois d'octobre 1921, aucune des parties contractantes ne mit en question que l'agriculture entrât dans la compétence de l'organisation internationale du Travail. Pendant la période intermédiaire l'agriculture avait fait l'objet de maintes discussions, et, par ailleurs, différentes mesures la concernant avaient été prises. A lui seul cet ensemble de faits pourrait suffire pour faire pen-

Compétence de l'O.I.T. en matière agricole.

cher la balance en faveur de la compétence en matière agricole. "S'il y avait ambiguïté, il n'est pas un seul des arguments invoqués en faveur de l'incompétence en matière agricole, concluait la Cour, qui ne puisse être employé avec une force égale à l'appui de l'incompétence en matière de navigation et de pêche" et c'est pour quoi, se prononçant pour l'affirmative, la Cour décide que l'Organisation internationale du Travail était compétente en matière agricole.

La décision de la Cour de La Haye a épuisé la question de la compétence de l'O.I.T. à l'égard des salariés.

La décision de la Cour permanente de justice internationale sur ce point, a épuisé la question de la compétence de l'organisation internationale du travail à l'égard des salariés. Toutes les raisons, tous les motifs qui ont été invoqués en faveur de l'extension aux salariés agricoles de cette compétence sont susceptibles d'être appliqués et étendus mutatis mutandis à d'autres catégories de travailleurs employés chez autrui, quelle que soit la nature de leur activité, qu'il s'agisse de travail intellectuel ou manuel, de travail, où il est difficile de discerner l'intellectualité ou la matérialité, qu'il s'agisse d'hommes, de femmes ou d'enfants. Rien dans les textes ne permet de découvrir une base juridique pour limiter cette compétence, et chaque fois que l'on se trouve en face d'un salarié, il en sera ainsi.

Application et extension possibles à d'autres catégories de travailleurs.

Fort de cette approbation, et avant même que cette approbation ne lui ait été formellement donnée, le Bureau international du travail n'a pas hésité à comprendre les travailleurs intellectuels dans le champ de sa compétence. Il a noué, comme il a été signalé plus haut, des liens extrêmement étroits avec les organisations représentatives de cette catégorie de travailleurs. Il en a été de même pour les fonctionnaires, pour autant, tout au moins, que ceux-ci peuvent être considérés comme liés à l'autorité dont ils relèvent par un contrat de travail.

Le B.I.T. comprend les travailleurs intellectuels dans le champ de sa compétence.

Extension de la notion d'économie et de travail productif.

Aussi bien d'ailleurs, les transformations de la technique moderne, l'extension de la notion d'économie et de travail productif s'opposent à l'exclusion des travailleurs intellectuels de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Les physiocrates.

En premier lieu l'un des efforts les plus marquants des économistes du commencement du XIX^e s. a consisté à assimiler les différentes formes d'activité économique, et à leur reconnaître un caractère de productivité assimilable. Si en effet, à l'origine, sous l'influence des physiocrates, on avait pu considérer comme productif le seul travail créateur d'un produit matériel par contre, très vite et au fur et à mesure que la théorie psychologique se substituait à la théorie

Substitution de la théorie psychologique à la théorie naturaliste. naturaliste de l'économie politique, on en est arrivé à considérer que, du moment que le but de l'activité économique était la satisfaction des besoins humains, et que la qualité essentielle des objets ou des services était l'utilité, tout effort humain créateur d'utilité était productif. Par conséquent, comme il était possible de créer des objets utiles ou de rendre des services autrement que par un effort purement physique, matériel, musculaire, rien ne s'opposait à ce que le travail intellectuel fut, au même titre que les autres travaux, considéré comme productif.

Productivité du travail intellectuel.

L'économie nationale est un tout indivisible.

En second lieu, l'économie nationale est un tout indivisible, dans lequel les divers éléments de la production contribuent par le taux de leur rémunération, par leurs conditions d'emploi, à la détermination du coût de production. Par conséquent, si l'on veut égaliser, au moins au point de vue des dépenses d'ordre social, les conditions de la concurrence internationale, il n'y a pas de raison de négliger le travail intellectuel et ceux qui l'exécutent.

Impossibilité de distinguer dans la production la part respective des divers travailleurs.

Soit, par exemple, une grande usine, ou une branche d'industrie. Les éléments humains productifs forment un complexe, composé aussi bien de ceux qui, au sommet, conçoivent, prennent l'initiative, assurent la direction que de ceux qui, à la base, exécutent. Comment dans la gestion d'un établissement comme les usines Citroën ou Renault, faire le départ entre ce qui revient à la direction, au bureau d'Etudes, à l'organisation, à la maîtrise, à l'exécution, aux manoeuvres, aux ouvriers spécialisés, aux ouvriers non qualifiés? Le prix de revient, lui, est fonction des conditions de travail de tout cet ensemble de personnel salarié, et par conséquent, du point de vue de la capacité de concurrence internationale, dans la détermination du prix de revient unitaire, social ou national, il est impossible de discerner, de dissocier les éléments intellectuels des éléments matériels et manuels du travail.

Difficulté d'établir une démarcation entre le travail intellectuel et le travail manuel.

En 3ème lieu, la démarcation entre le travail intellectuel et le travail manuel est de plus en plus difficile. Soient deux catégories de travaux considérés habituellement les uns comme manuels, les autres comme intellectuels, le travail d'un ouvrier dirigeant une machine compliquée, tel qu'un électricien, et le travail d'une dactylographe, se contentant de connaître le mécanisme et le maniement de sa machine. Théoriquement l'électricien sera considéré comme un travail manuel, la dactylographe comme un travailleur intellectuel. Et cependant peut-on véritablement dire que la part d'intelligence dans le travail de l'électricien soit moins grande que dans celui de la dactylographe? Allons même plus

loin. Prenons un travail identique dans sa matérialité mais exécuté dans des conditions différentes: le travail de la dactylographie se contentant de copier, et le travail d'un linotypiste employant une machine similaire pour la composition de textes en vue de la reproduction typographique. Nul ne songe à considérer le linotypiste comme un intellectuel; c'est un ouvrier manuel stricto sensu, alors que la dactylographe, parce qu'elle collabore dans un bureau avec un personnel composé de fonctionnaires accomplissant un travail intellectuel, y sera assimilée. De même une infirmière est-elle intellectuelle ou manuelle? Chez un chirurgien qu'est-ce qui prédomine, la partie manuelle, la dextérité, ou l'intelligence, la capacité, la connaissance des organes humains? Chez le sculpteur que faut-il louer le plus, la conception ou l'exécution, l'habileté de la main, qui sait ciseler le bronze et la pierre, ou au contraire la capacité intellectuelle, le génie inventif? Ce sont là des travaux où l'habileté et l'intellectualité se marient en proportion variable, sans fournir un criterium permettant de dire à coup sûr où est la ligne de démarcation.

Définition
du travail-
leur intel-
lectuel
donné par
le 4^e congrès
de la C.I.T.I.

La preuve est que le 4^e Congrès international des travailleurs intellectuels, tenu à Paris en 1927, a bien essayé de donner une définition du travailleur intellectuel comme tel, mais sa définition n'apporte guère les éléments d'une solution. "Un travailleur intellectuel dit-il est celui qui tire ses moyens d'existence d'un travail dans lequel l'effort de l'esprit, avec ce qu'il comporte d'initiative et de personnalité, prédomine habituellement sur l'effort physique" Ce criterium est particulièrement difficile à appliquer, surtout en face d'opérations complexes et du caractère de la production moderne, laquelle tend de plus en plus à substituer l'effort de l'intelligence et de l'esprit à l'effort de la main et du corps. Le travail humain actuel s'intellectualise augmentant constamment le nombre de professions où il est fort difficile de discerner ce qui prédomine ou de l'esprit ou de la main.

Critique.

Les anciennes
barrières en-
tre le tra-
vail intel-
lectuel et
le travail
manuel vont
sans cesse
en s'abaiss-
ant.

Quatrièmement, enfin, du point de vue législatif économique, social, les anciennes barrières entre le travail intellectuel et le travail manuel vont sans cesse s'abaissant. La preuve en est que les travailleurs manuels eux-mêmes, qui autrefois n'avaient que mépris et sarcasmes pour les travailleurs intellectuels, l'hostilité qui autrefois opposait les mains blanches aux mains noires, tend à disparaître, et c'est une collaboration cordiale, sympathique, qui s'établit aujourd'hui entre les travailleurs de toutes natures. par le fait que la distance qui autrefois les séparait s'est aujourd'hui singulièrement raccourcie. Entre certains métiers

dont la manualité a persisté, et d'autres chez lesquels l'intellectualité s'est développée ou accentuée, existent encore de profondes différences et des divergences de vues correspondantes. Entre un terrassier et un comptable, la différence est grande. Mais entre un ouvrier mécanicien hautement qualifié, un ouvrier électricien, un ouvrier de l'aviation et un commis d'administration ou un commis aux écritures, la différence est beaucoup moins grande. L'apparence physique, les conditions vestimentaires tendent de plus en plus à se rapprocher. Et l'on ne constate plus guère aujourd'hui comme autrefois dans l'aspect extérieur, la physionomie, le comportement de l'individu, les stigmates et les indices de la profession qu'il exerce. L'effort physique a disparu; il a été remplacé presque toujours par l'effort de la machine que l'homme a surtout qualité pour diriger.

Le législateur fait de moins en moins de différence entre les employés et les ouvriers

Cette assimilation technique et sociale se traduit dans la législation, l'éducation, et la rémunération/ Le législateur fait de moins en moins de différence entre les employés et les ouvriers. Il fut un temps où les lois sociales visaient exclusivement les travailleurs manuels, les ateliers, chantiers, mines, usines, etc... Aujourd'hui, de plus en plus, depuis la loi sur le repos hebdomadaire et la loi qui a prescrit l'attribution de sièges aux femmes employées dans les magasins, le commerce est devenu lui aussi matière à législation internationale. Les inspecteurs du travail ont entrée dans les locaux où s'exerce une activité commerciale. Les lois, les règlements sociaux s'appliquent indifféremment aux deux catégories de travailleurs, et dans la loi sur les assurances sociales qui a couronné l'effort interventionniste de ces dernières années, tous les salariés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture quelle que soit la nature de leur emploi, à la simple condition que leur rémunération soit inférieure à un certain montant, sont placés sur le même pied.

Exemple de la loi des assurances sociales.

L'éducation générale tend à se niveler.

D'un autre côté, l'éducation générale, l'éducation technique requise des intellectuels et des manuels tend de plus en plus à se niveler grâce aux progrès de l'enseignement et aux exigences de la technique, beaucoup moins faite de pratique que de connaissances. Comment être un bon électricien, ou un bon mécanicien, sans de solides connaissances de physique et de mathématiques? D'où chez le travailleur qualifié une véritable science qui l'apparente et souvent le rend très supérieur au simple scribe qui ne requiert qu'une instruction extrêmement sommaire: quelques notions d'orthographe et de calcul élémentaire et une bonne écriture. Entre un électricien et un mécanicien qualifiés et celui qui s'est contenté une fois son certificat d'études acquis de bri-

guer et d'obtenir un emploi salarié aux écritures dans une administration, la supériorité intellectuelle a beaucoup plus de chance de se trouver du côté de l'ouvrier manuel que du côté de l'employé, qui fait pourtant figure d'intellectuel pour le public.

Taux des salaires des ouvriers qualifiés.

Le salaire des ouvriers manuels atteint largement et dépasse même souvent la rémunération du travailleur intellectuel. Le travailleur intellectuel trouve peut-être dans la régularité de son emploi, dans les conditions où il peut être renvoyé, une sécurité qui lui donne, en apparence, une supériorité sur le travailleur manuel. Mais si l'on se borne simplement en période normale, à la comparaison des rémunérations des travailleurs qualifiés et des intellectuels du second degré, le travailleur qualifié reçoit généralement et justement une rémunération supérieure.

Nombre croissant des employés.

Au reste le législateur a une autre raison de s'occuper des employés: c'est que le nombre de ceux-ci va croissant. Au fur et à mesure que le travail se rationalise, que les usines deviennent de vastes rouages à la tête desquelles doit se trouver un cerveau créateur, coordinateur, et dirigeant, les employés de bureau

Statistiques.

se multiplient. La preuve en ressort des statistiques. Le nombre des employés va croissant. Il grossit proportionnellement beaucoup plus que celui des travailleurs manuels, par suite de l'organisation plus scientifique de la production, de la rationalisation grandissante des usines, qui donne une place élargie au bureau d'études et de dessin, à la comptabilité et à la correspondance. En 1906 le nombre des employés était d'environ 1 million 1/2 de travailleurs en France, tandis que le nombre des ouvriers était d'environ 8 millions. Les employés représentaient à peu près 7,6% de l'ensemble de la population active, tandis que les ouvriers en formaient environ 39%. En 1926, les chiffres sont devenus les suivants: 2.400.000 employés environ; les employés forment donc un peu plus de 11% de la population active, ils ont gagné 50% du chiffre antérieur; les ouvriers sont à l'heure actuelle au nombre de 9.300.000; ils forment 44% de l'ensemble du personnel actif, mais leur progression n'est que de 12%; la progression des employés est donc 3 fois 1/2 plus forte que la leur.

Cas des personnes exerçant une profession libérale et

Même en admettant en principe la compétence de l'organisation internationale du travail relative aux travailleurs intellectuels, il reste d'ailleurs encore plusieurs questions à résoudre. Considérera-t-on comme travailleurs intellectuels les seuls salariés intellectuels, ou devrait-on y comprendre les membres des professions libérales et les fonctionnaires de l'Etat? Jusqu'à présent, en pratique, le problème n'a pas été

des fonctionnaires.

soulevé. En théorie, il paraît pouvoir être résolu par la distinction suivante. La profession libérale n'est pas uniforme, elle comporte des degrés. Très souvent le même individu réunit sur sa tête et cumule plusieurs situations, lesquelles seront envisagées différemment au point de vue économique, au point de vue fiscal, au point de vue social. Par conséquent, en tant que salarié ou membre d'une profession libérale, il pourra être traité tantôt en une qualité, tantôt en l'autre, selon qu'il s'agira de la protection légale ou de la fiscalité.

Principe posé par la dernière loi des finances.

Ainsi, par exemple, la dernière loi de finances pose en principe que dans le revenu d'un fonctionnaire, ou d'une personne recevant un traitement privé, il y aura lieu dorénavant de faire une distinction entre la source des différents revenus pour les taxer différemment. Jusqu'à présent, lorsqu'un fonctionnaire public, ou un employé privé, touchait en dehors de son traitement des revenus supplémentaires provenant de son activité (collaboration à des journaux, leçons, etc...) ces derniers participaient du même caractère que le revenu principal; étaient assimilés à un traitement, et soumis au même taux d'impôt. Aujourd'hui, il en est autrement.

Calcul de l'impôt.

Quiconque exerce plusieurs formes d'activités, sera considéré, au point de vue fiscal, comme représentant plusieurs personnes, chacun des éléments de son revenu sera considéré à part et frappé du taux de la cédule correspondante. Une même personne peut donc cumuler plusieurs situations différentes. Ceci étant, selon que c'est le caractère patronal, le caractère libéral qui prédominera, ou au contraire le caractère de subordination, de dépendance et de salariat qui l'emportera, la compétence de l'organisation internationale du travail s'appliquera ou non, encore que certains estiment que la qualité de travailleur l'emporte en raison de son caractère de généralité.

Ecueil à éviter.

A notre avis, et quel que soit notre désir d'étendre la compétence de l'organisation internationale du travail, il faut bien qu'à un moment donné soit faite une démarcation. Il ne faut pas tomber dans le travers de ceux qui font du travail la caractéristique de tout individu actif, prétendent que le salaire étant la rémunération du travail, tout individu qui exerce une profession touche un salaire. C'est une exagération évidente, sans cela, comme l'observait plaisamment le regretté maître Charles Gide, les banquiers, grands directeurs d'affaires ou grands administrateurs délégués, grands patrons, mériteraient le nom de salariés, leur rémunération étant évidemment la contre-partie de leur activité. La partie XIII du traité de Versailles entend assurer la protection du travail

Interprétation de la partie XIII

du traité.

mais du travail exécuté pour le compte d'autrui. Il faut protéger le salarié, car seul il a besoin d'une protection. En conséquence, quand chez un individu le caractère patronal ou libéral l'emportera sur le caractère de subordination et de salariat, au nom des principes mêmes justifiant la compétence de l'organisation du travail en matière de salariés agricoles, il y aura lieu d'écarter ici sa compétence.

Fonctionnaires publics.

Quant aux fonctionnaires publics, seules les questions d'ordre économique les concernant pourraient donner lieu à une entente internationale. On concevrait mal en effet, en l'état actuel du texte, un gouvernement consentant avoir l'unité par un texte international le droit de régler par exemple les questions de recrutement ou d'avancement, voir même la liberté d'association professionnelle de ses fonctionnaires et ses limites. C'est une atteinte manifeste au principe de la souveraineté nationale. Et quelque soucieux que nous soyons de ne pas voir invoquer inconsidérément ce principe en particulier pour écarter les solutions libérales et généreuses, il est des cas où il s'impose et ici les gouvernements n'accepteront pas volontiers une diminution ou une renonciation volontaire de leurs pouvoirs. Aussi bien les fonctionnaires, dans la mesure où ils exercent leurs fonctions, et représentent l'autorité, sont, en vérité, des émanations de l'Etat et que, comme tels, il serait assez difficile que celui-ci renonçât de lui-même à ses pouvoirs et à ses attributions.

Impossibilité d'une entente internationale à leur égard.

Les artisans.

Pour les artisans, la question qui se pose à leur sujet est fort voisine de celle qu'elle pose en législation nationale: l'application des mesures de protection sociale. L'artisan doit-il être protégé socialement, a-t-il besoin de cette protection, sous quelle forme la lui donner et pourquoi? Ce sont là des problèmes qui se posent internationalement exactement comme à l'intérieur des Etats. Les artisans réclament la protection du législateur. Ils la réclament sous la forme de mesures fréquemment négatives, à savoir la diminution de la capacité de concurrence de leurs puissants rivaux. Peut-on en la matière transposer sur le terrain international les dispositions prises sur le terrain national.

Distinction à opérer.

D'abord les artisans sont-ils des travailleurs assimilables par leur condition économique, sinon par leur situation juridique, aux salariés, ou bien sont-ils des patrons assimilables à des employeurs? Ici encore, la question ne peut être résolue que par une distinction. Lorsque l'artisan est véritablement assimilable aux travailleurs, parce qu'il est un petit patron; un petit producteur autonome, cumulant sur sa tête la qualité de propriétaire du petit capital qu'il emploie

Droit interne.

et d'exécutant de la besogne qu'il fait, l'exécution, le travail matériel l'emportent et il peut être largement identifié avec un travailleur manuel. Le législateur l'a ainsi compris au point de vue fiscal, et des assurances sociales; les petits fabricants, les petits artisans figurent parmi les assurés facultatifs. Quant aux impôts ils figurent dans une catégorie qui les apparente plutôt aux ouvriers qu'aux patrons. Rien n'empêche cet artisan de prétendre à la protection internationale comme à la nationale.

Droit internationale.

Le rôle économique de l'artisan ne doit-il pas d'autre part, le faire entrer dans le cadre de l'organisation internationale du Travail, en l'une ou l'autre qualité, non pas simplement du point de vue subjectif, mais en raison des repercussions économiques que peuvent avoir sur eux l'organisation moderne et ses transformations? Dans quelle mesure par exemple ne faudra-t-il pas recourir à l'organisation internationale du travail pour mettre les petits producteurs à l'abri de la concentration économique qui menace si fortement les travailleurs isolés et transforme les artisans ruinés en travailleurs salariés de la grande industrie ou du grand commerce. Dans quelle mesure, par exemple, ne doit-on pas appliquer aux artisans, aux petits patrons, aux producteurs autonomes les mesures protectrices de l'ensemble des ouvriers: repos hebdomadaire, interdiction du travail de nuit, souvent d'ailleurs non pas tant pour protéger les artisans eux-mêmes que pour les empêcher, par une concurrence quasi-déloyale, d'entraver l'application intégrale de la protection sociale. Lorsque par exemple le repos hebdomadaire est appliqué dans les conditions où il l'est en France, lorsque l'interdiction du travail de nuit ne vise que l'interdiction de faire travailler la nuit, il en résulte fatalement, à l'encontre des gros producteurs, une infériorité, puisque ceux-ci n'employant que du personnel salarié seront obligés de fermer ou d'arrêter le travail nocturne, tandis au contraire que les petits artisans, travaillant à leur compte continueront à produire, et constitueront ainsi non pas seulement un élément de concurrence à l'égard des gros producteurs, mais une cause d'abaissement de la situation des salariés. Si bien que l'artisan, qui est le propre auteur de sa condition, influencerait défavorablement sur la condition du salarié, exactement comme la dureté, du paysan retentit sur la situation de son personnel salarié.

Nécessité d'appliquer aux artisans les mesures protectrices de l'ensemble des ouvriers.

Compétence de l'O.I.T. en matière de travail

Le droit du bureau international du travail de s'occuper du travail forcé est indéniable. En dépit en effet des efforts tentés, des proclamations lointaines, des révolutions et des guerres faites pour

forcé et
de travail
servile.

effacer ce fléau de la surface de la terre, l'esclavage est encore fréquemment pratiqué. Dans certaines colonies il subsiste sous la forme de travail obligatoire, véritable corvée, conférant le droit d'utiliser les indigènes pour l'exécution de travaux d'intérêt public ou quelquefois même de travaux privés.

Raisons.

Or de multiples raisons militent en faveur de la compétence de l'organisation internationale du Travail quant au travail forcé, de travail servile, ou forcé. D'abord, c'est un travail; ensuite c'est un travail qui soulève au premier chef la question de justice et d'humanité. Par conséquent, les textes appuient ce que la définition même de cette nature d'activité comporterait de compétence. C'est enfin un travail susceptible, par ses conditions d'exercice, de mettre en jeu les inconvénients d'une concurrence déloyale. Si deux pays appartiennent à la même zone géographique, si tous deux exploitent de leurs richesses forestières et si l'un est une colonie pouvant utiliser une main-d'oeuvre servile soumise aux conquérants et travaillant dans des conditions défavorables au point de vue économique alors que l'autre sera un pays relativement libre, où les populations de couleur auront été assimilées politiquement aux populations blanches, et ne supporteront point le travail servile, n'en résultera-t-il pas, au détriment du second et au profit du premier, des conditions de concurrence économique rentrant dans les prévisions du préambule? Ne justifieront-elles pas par conséquent l'intervention et la compétence de l'organisation internationale du Travail?

Exemple.

D'ailleurs, pratiquement, la question est réglée. Elle a été résolue par l'affirmative, en dépit des difficultés, et de la résistance de certaines puissances coloniales, parmi lesquelles doit être cité notre pays lui-même. Il est juste de dire que la France, après avoir fait entendre une protestation de principe à la Conférence de Genève en 1930, n'a point manqué, aussitôt que les conclusions de cette conférence ont été portées à sa connaissance, d'en mettre les recommandations en application. C'est ainsi par exemple que le travail forcé a été interdit sinon dans certaines circonstances tout à fait exceptionnelles, et justifiant évidemment à défaut de travail libre le recours à une main-d'oeuvre obligatoire. C'est ainsi qu'à Madagascar la question a été résolue élégamment et dans un sens susceptible d'application et d'extension à d'autres cas. Il a été organisé un service industriel ou économique obligatoire. Le service militaire comporte en effet de la part de la plupart des pays dans lesquels il existe encore, une aliénation temporaire de la liberté au profit de la chose publique. La mise en exploitation d'un pays

Conférence
de Genève
en 1930.

Attitude de
la France
en face
du problème.

les travaux publics peuvent aussi bien justifier un enrôlement de cette nature que sa défense nationale, c'est vers cette solution qu'il y aura lieu de s'acheminer. En somme des raisons philosophiques, doctrinales, juridiques et pratiques militent en faveur de la compétence de l'organisation internationale du Travail en matière de travail servile et de travail forcé et le Bureau international du Travail ne s'est point dérobé à cette obligation.

Compétence
du B.I.T. en
ce qui concerne les
conditions
générales
d'existence
de la femme
et des enfants.

Un mot aussi de la compétence du Bureau international du Travail en ce qui concerne les conditions générales d'existence de la femme et des enfants, et des conditions de travail directement incluses dans le traité. Dans quelle mesure par exemple, l'organisation internationale du Travail est-elle compétente pour connaître des questions comme la traite des blanches, la fréquentation scolaire, ou de l'âge limite de cette fréquentation. Il y a une complexité telle entre toutes les conditions sociales de la vie moderne, par exemple entre la traite des blanches et le chômage, entre la traite des blanches et les conditions de rémunération des travailleurs,

Justification.

entre l'âge scolaire et l'âge d'admission dans les usines, qu'il est extrêmement difficile de faire une discrimination complète. Par conséquent, très souvent, se trouvent remplies les conditions requises pour justifier une étude simultanée et une collaboration entre le Bureau international du Travail et la Société des Nations. Les choses ont bien été ainsi comprises, et, soit sur la demande du Bureau international du Travail, soit sur l'initiative du Conseil de la Société des Nations, cette co-opération a été établie et elle a donné jusqu'à présent les résultats les plus favorables.

Problème des
migrants.

Beaucoup plus intéressante et beaucoup plus délicate au contraire que toutes les questions précédentes est le problème des migrants. Cette question soulève non seulement des problèmes d'ordre de compétence, mais encore des problèmes de mode d'action. Ici encore d'ailleurs, comme toujours dans une matière aussi nuancée, un certain nombre de distinctions s'imposent. On peut considérer le migrant sous deux angles. On peut d'abord considérer le migrant en qualité de travailleur étranger. Par exemple, les immigrants établis en France et travaillant en France, ressortissent à n'en pas douter de la compétence de l'organisation internationale du Travail, à plusieurs titres. D'abord parce que le Traité de Versailles lui-même fait une obligation d'assurer l'égalité de traitement social et économique entre les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux. Formule qui est d'autant plus compréhensible qu'elle est dictée non pas seulement par des raisons d'humanité et de protection du travailleur que

Dispositions
du Traité de
Versailles.

l'on estime être particulièrement faible, mais aussi par des raisons d'intérêt, l'intérêt même des travailleurs du pays dans lequel l'immigré vient s'établir. Egalité du traitement, cela signifie lutte contre l'exploitation dont le travailleur étranger risquerait d'être la victime de la part d'un employeur cupide, ou simplement de la part d'un employeur désireux de réduire son prix de revient par l'emploi d'une main-d'oeuvre au rabais, mais aussi protection du travail national, qui risquerait, si l'on laissait cette concurrence s'établir librement par le libre accès et le libre emploi des immigrants sans contrôle de leur rémunération de constituer les éléments de "concurrence au rabais", ou de sous-concurrence. Aussi bien l'hostilité naturelle, la défiance instinctive, des travailleurs nationaux contre les travailleurs étrangers ne sont pas faites, contrairement à ce qu'on imagine, d'une sorte de xénophobie irréductible que cette hostilité naturelle contre tout ce qui est étranger se comprend; elle est faite aussi de la crainte de voir les ouvriers étrangers enlever un travail déjà restreint, accepter des conditions moins avantageuses, et susciter par là même la préférence des patrons pour des travailleurs moins exigeants et pour des travailleurs plus dociles. Par conséquent ici, incontestablement, pour toutes ces raisons qui ont motivé l'inscription dans le traité de la règle de l'égalité du traitement, et l'ont fait examiner dès 1919 à la Conférence de Washington la compétence de l'Organisation internationale du Travail s'impose.

But.

Caractéristique de l'émigrant.

Il ne relève d'aucune souveraineté.

D'autre part, en sa qualité de migrant, comme tel, c'est-à-dire pendant toute la période de son existence où le migrant est en voie de déplacement, il présente une certaine caractéristique. Selon la forte expression du regretté M. Varlez alors le chef du service de l'émigration au Bureau international du Travail, après avoir été professeur à l'Université de Gand, le migrant est une sorte d'entité internationale. C'est un personnage international. Il est international car il ne ressortit d'aucune souveraineté. Il a échappé à la souveraineté effective, pratique de son pays qu'il a quitté. Il n'est pris en charge que d'une façon tout à fait superficielle par le pays qu'il traverse; celui-ci n'exerce sur lui qu'une espèce de contrôle purement policier, disciplinaire, et il n'a pas encore été pris en charge par le pays vers lequel il se dirige. Par conséquent, s'il vient à tomber malade, à être victime d'un de ces multiples accidents de route si fréquents, qui s'occupera de lui? Personne est-il à craindre? Il est donc juste qu'en cette matière à l'aide d'une législation internationale, de règles conclues entre pays, lui soit assurée une protection minima. Il est bon qu'une autorité supérieure, autorité internationale de préférence, provoque la protec-

tion internationale à laquelle il a droit au nom des principes d'humanité élémentaire.

Compétence
de l'O.I.T.
à l'égard
du migrant
en cours de
route.

Peut-on alors, puisque la question se trouve ainsi posée, attribuer à l'organisation internationale du Travail le soin de s'occuper du migrant en cours de route. Cette mission n'est-elle pas en dehors de sa compétence? Puisque le migrant n'est pas alors un travailleur en période d'activité, au nom de quel principe interviendrait-il? Du moment que l'on n'a pas à faire à un travailleur stricto sensu, et que seul le travailleur, le salarié, l'homme rémunéré ressortissant de la compétence de l'organisation internationale du Travail peut-on, puisque le migrant n'est pas un travailleur stricto sensu, le considérer comme entrant dans le cadre de la compétence de l'organisation internationale du travail? A notre avis, sans aucun doute, abstraction faite d'abord de cette considération pratique que le Bureau international du Travail s'en est toujours occupé du consentement exprès ou tacite de la plupart des Etats membres, lesquels n'ont jamais soulevé à cette occasion l'exception d'incompétence et ont au contraire, répondu avec beaucoup de bonne grâce aux questionnaires dont ils ont été saisis et aux convocations à des conférences auxquelles ils étaient conviés existe un certain nombre de raisons de ne pas refuser à l'organisation internationale du Travail cette compétence.

Raisons.

D'abord la fondation de l'organisation internationale du travail, conformément aux principes essentiels inscrits en tête du Traité de Versailles, a pour objet le maintien de la paix, en tant que celle-ci dépend de facteurs sociaux. La déclaration solennelle placée en tête de la partie I3 du traité de Versailles, proclame que la paix universelle ne pourra être assurée que quand la paix sociale règnera.

L'émigration
est un fait
social
qui ris -
que de por-
ter atteinte
à la paix
internatio-
nale.

Or, l'émigration est un des faits sociaux internationaux les plus susceptibles de porter atteinte à la paix internationale. Depuis de longues années, nous nous pénétrons toujours davantage de cette conviction que les déplacements humains, les migrations, sont, en même temps qu'un facteur de solidarité et de liaison entre les hommes, l'occasion de conflits, et de conflits graves, entre les nations, conflits qui mettent en jeu les souverainetés, les sentiments affectifs, avec tout ce qu'ils comportent de sympathie et de haines. En conséquence, du fait que le phénomène migratoire est susceptible de mettre un jour en péril les Etats et de les dresser les uns contre les autres, il y a là matière à traitement international dont l'aspect social de ce problème ressortira évidemment de l'organisation internationale à laquelle a été donnée compétence pour l'examiner.

L'émigration est généralement provoquée par le chômage.

D'un autre côté, du point de vue strictement économique, l'émigration est généralement provoquée par le chômage. La situation du migrant est en somme assimilable à celle d'un véritable chômeur. Au fond, l'émigrant avant de partir, avant de quitter son pays est un travailleur. Il ne cesse son travail que pour monter sur un paquebot ou un train. Il se remet à son travail dès son arrivée, étant donné généralement que ses conditions d'existence sont si précaires que c'est à son gagne-pain quotidien qu'il demande les moyens de poursuivre sa vie. Par conséquent, comme il se déplace quelquefois même pourvu d'un contrat de travail, c'est surtout parce qu'il veut gagner sa vie, améliorer sa situation, échapper à des conditions de travail injustes ou défavorables, que l'individu qui se rend dans les terres lointaines utilise les services d'une compagnie de navigation ou les services d'une compagnie de transports ferrés. On ne peut donc pas voir dans la situation du migrant une condition de travail à proprement parler, mais on peut voir la conséquence d'une condition de travail défavorable, ou la préface d'une condition de travail meilleure. La situation du migrant en voie de transport est assimilable à celle du travailleur qui se rend le matin sur le lieu de son travail. Or si ce travailleur vient à être victime d'un accident pendant ce transport, il sera considéré comme victime d'un accident du travail. Pourquoi? Parce que la loi est assez large; elle dit: accidents survenus sur le lieu où à l'occasion du travail. N'en est-il pas de même ici? Etend-on par trop la notion? Est-ce que, parce que le parcours est long, la certitude du travail moindre, que l'on va décider que le déplacement n'est pas provoqué par le travail, n'est pas en quelque sorte la condition du travail? Nous estimons donc que comme le transport quotidien de l'ouvrier de son domicile à l'usine est assimilé au travail pour tout ce qui touche les accidents ou autres conséquences, de même le déplacement du migrant est l'accessoire du travail, et par conséquent la qualité de travailleur du migrant, dans la mesure bien entendu où elle pourra être déterminée ne saurait être contestée.

Le déplacement du migrant est nécessaire par le travail.

Il serait donc paradoxal que l'organisation internationale du travail qui a reçu mission d'améliorer la situation des travailleurs, laissât intactes les conséquences que cette situation peut provoquer.

Conséquences. "Le transport, dit M. Mahain, est un chaînon de la longue suite des circonstances qui constituent l'immigration: le départ, avec ses causes, l'arrivée avec ses aléas et ses dangers, la recherche de l'emploi, les conditions d'embauchage, les conditions de travail, la protection légale pendant le séjour, etc... tout cela forme

Compétence
de l'O.I.T.

un ensemble de problèmes qui se tiennent et qui rentrent à coup sûr dans la compétence de l'organisation internationale du travail". C'est en ce sens qu'il l'a compris à la conférence de Genève en 1921; et, depuis, cette conception est devenue générale et ne s'est heurté pratiquement qu'à une seule hostilité, celle de personnalités intéressées, celle des compagnies de navigation transportant les émigrants.

Difficulté
de donner
une défini-
tion du
migrant.

Donc, théoriquement, l'organisation internationale du Travail est compétente pour s'occuper des migrants. Mais qu'est-ce qu'un migrant? C'est une question qui ne va pas de soi; c'est une question difficile, et à laquelle on trouve presque autant de réponses que d'auteurs s'étant occupés du problème. Le Bureau international du travail, dans sa remarquable enquête sur la législation nationale et diplomatique de l'émigration, enquête qui a abouti à deux éditions, la première en deux volumes, la deuxième en trois volumes du plus haut intérêt a tenté de donner une définition de l'émigrant. Une condition est commune à tous les émigrants, dit-il: c'est la condition de passer d'un pays à l'autre; mais d'autres peuvent s'y ajouter, car elle ne s'applique pas exclusivement aux émigrants. Il y a en effet non pas une émigration, mais plusieurs émigrations: 1°) émigration frontalière, par exemple le passage sur la frontière belge d'ouvriers belges qui viennent travailler pendant le jour en France et qui le soir venu s'en retournent chez eux. 2°) émigration saisonnière, celle des travailleurs belges qui viennent chaque année faire l'arrachage des betteraves jusqu'aux environs de la vallée de la Loire; celle des familles d'ouvriers espagnols qui chaque année, au nombre de 15 ou 20.000, franchissent les Pyrénées pour venir faire la vendange dans le Midi de la France, et une fois la vendange finie, s'en retournent en Espagne; 3°) émigration temporaire, celle des ouvriers polonais, qui viennent munis d'un contrat annuel s'employer dans des mines de fer ou de charbon, et qui, leur contrat fini, soit le renouvellent, soit retournent chez eux. Enfin, 4°) l'émigration définitive, celle qui fait que l'individu quitte son pays pour toujours et sans esprit de retour. Mais ceci n'est qu'une division intentionnelle, qui reposant sur la volonté de l'individu et qui peut se trouver démentie par les événements. Tel individu parti pour un jour ou pour une saison demeure définitivement dans le pays, alors qu'au contraire tel autre qui avait quitté son pays sans esprit de retour, se voit obligé d'y revenir. On ne peut donc à la simple inspection des individus, déterminer la nature de leur émigration.

Diverses
sortes d'émi-
gration:
frontalière
saisonnière.

temporaire.

définitive.

criteriums.

On s'est efforcé de trouver un criterium auquel reconnaître un homme émigrant; on s'est efforcé de trouver des procédés techniques plus ou moins précis.

Par exemple : a) - le but du voyage : celui qui déclarerait se rendre dans un pays étranger pour un établissement durable serait considéré comme un émigrant ; b) - la recherche d'un gagne-pain en France, par exemple, on pose à ceux qui se dirigent vers notre pays, un certain nombre de questions avant de viser leur passeport et selon qu'ils déclarent venir exercer un travail salarié, ou n'en point vouloir exercer, la délivrance du passeport est plus ou moins facile ; c) - les moyens de transport ; seraient considérés comme émigrants ceux qui arrivent en wagons ou paquebots de troisième classe. En Angleterre par exemple, au débarquement, on distingue deux catégories de voyageurs, ceux de 1ère et 2ème classe, qu'on laisse passer sans difficulté, et ceux de 3ème classe qui sont contrôlés avec beaucoup plus de sévérité. On pourra considérer comme émigrants ceux qui se rendent dans des pays où visiblement le mouvement migratoire est puissant. Autrefois, on considérait comme émigrants (et l'on continue en France) uniquement ceux qui se rendent dans des pays d'outre-mer. Dans la statistique des émigrants français, ne sont considérés comme émigrants que ceux qui s'embarquaient sur un paquebot, et non pas les Français qui quittent la France à destination de l'Italie ou d'un autre pays continental. Enfin, on peut considérer comme un émigrant celui qui quitte son pays pourvu d'un contrat spécial de transport ou de travail. N'entrent en compte, dans la statistique française, que les personnes ayant quitté leur pays pourvu d'un contrat de cette nature, ou qui ont déclaré venir exercer un travail salarié.

Malgré ces difficultés, dès 1920, le Bureau international du Travail s'est attaché à une enquête préparatoire de la Conférence de l'émigration qui devait se tenir à Genève en 1921, et qui groupait des représentants des Etats d'émigration et des Etats d'immigration. Cette préparation se fit sous la forme de l'envoi d'un questionnaire extrêmement détaillé adressé aux gouvernements et dans lequel on leur demandait de vouloir bien fournir toute une série d'indications sur les conditions dans lesquelles était réglé le statut des immigrants.

La France éprouva quelque peine à répondre à ces questions, car l'immigrant comme tel n'existe point ; ce n'est que depuis quelques années qu'à la faveur d'un grand mouvement migratoire qui s'est produit, et de la nécessité où notre pays a été de recruter du personnel à l'étranger, qu'il a été amené à créer une sorte de statut indirect de l'immigrant, sous la forme de mesures protectrices du marché national, de mesures de police ; police sanitaire, police économique, police générale en vue d'éliminer les éléments indésirables. Mais en 1920 il n'en était point ainsi. Il n'existait

But du voyage.

Moyens de transports.

Exode vers un pays où le mouvement migratoire est puissant

Fait de se rendre dans des pays d'outre-mer.

Possession d'un contrat de transport ou de travail.

Enquête du B.I.T. préparatoire à la conférence de l'immigration (1920).

Position du problème en France en 1920.

Absence
d'un statut
spécial des
immigrants.

point de statut spécial des immigrants, mais seulement un statut des étrangers, lequel se trouvait d'ailleurs réparti de façon très diverse dans le Code du travail, le code Civil, etc...

Réponse de
la France.

Quoi qu'il en soit, la France répondit à ce questionnaire formant la base de la première enquête du Bureau international du Travail; cette enquête lui fournit les éléments d'une documentation qui par la suite devait singulièrement s'étendre, mais qui dès ce moment déjà constituait une information de tout premier ordre sur une question qui jusqu'alors n'avait guère fait l'objet que d'études nationales.

Problèmes
soulevés par
la question
des migrants.

Si, du reste, le Bureau international du Travail a manifesté son intention de s'occuper de la question des migrants; il n'a pas été sans soulever un certain nombre de problèmes, par exemple, l'Angleterre s'est opposée à ce que fussent considérés comme une migration ressortissant de l'organisation internationale du travail les mouvements de population à l'intérieur même de l'Empire britannique. Pour elle le déplacement d'un Indien vers l'Afrique du Sud n'est point un phénomène migratoire, c'est un déplacement intérieur et que l'Angleterre ex-

Mouvements
de popula-
tion à l'in-
térieur de
l'Empire
britannique.

clut de la compétence de l'organisation internationale du travail, en raison de son caractère national. L'organisation internationale du travail s'est vu refuser d'autre part par la Société des Nations l'autorisation d'être représentée à une session de la Commission des communications et du transit de la Société des Nations, traitant de l'utilisation des ports par les navires étrangers. La Société des Nations faisait observer, non sans quelque raison, que l'utilisation des ports par des navires étrangers soulève sans doute, mais accessoirement seulement, la question du statut, de la situation et de la protection due aux migrants. Les navires qui touchent dans des ports étrangers peuvent être des navires transportant des émigrants, mais ce ne sont pas toujours des navires transportant des émigrants. D'autre part, très souvent, les émigrants ne forment qu'une partie des passagers de ces navires, et ne constituent que l'accessoire. Le réglementer, autoriser le Bureau international du travail à s'occuper de toutes les relâches des navires dans les ports, eût été évidemment déplacer le champ de sa compétence naturelle.

Utilisation
des ports par
les navires
étrangers.

Unification
des cartes
d'identité

Néanmoins, tout en faisant ainsi objection à cette extension de la compétence de l'organisation internationale, la Société des Nations l'a cependant admise à la conférence de 1926, relative aux formalités de passeports et de visas, où fut traité notamment la question de l'unification des cartes d'identité pour les émigrants. Cette question était évidemment du

pour les é-
migrants.

ressort spécifique de l'organisation internationale du travail pour les raisons précédemment posées: l'émigrant est presque toujours un travailleur, qui vient de quitter un emploi et qui en cherche un autre; la délivrance d'une carte d'identité est une pièce lui permettant de mieux se déplacer à la surface du monde: on est donc ici pleinement dans les conditions voulues par le Traité de Versailles pour que l'organisation internationale du travail intervienne et la Société des Nations l'a reconnu.

Missions
confiées
à l'O.I.T.
par la
S.D.N.

La Société des Nations ne s'est pas contentée d'accepter ainsi la demande de participation de l'Organisation internationale du Travail à certains de ses travaux; elle a sollicité cette intervention. Elle a fait mieux, et a confié à l'organisation internationale du travail certaines missions qui n'entraient point directement dans son ressort, mais pour lesquelles cependant elle paraissait qualifiée. C'est ainsi que la Société des Nations a confié à l'organisation internationale du travail le placement et la prise en charge des réfugiés russes et arméniens, ce qui a amené certains bons esprits à se demander si ce précédent ne pouvait pas être utilement étendu à d'autres cas. On s'est dit: du moment que le Bureau international du Travail a été chargé, à un moment où les réfugiés arméniens et les réfugiés russes pesaient de tout leur poids sur le marché du travail d'essayer de les réintégrer dans les forces de travail du monde entier, pourquoi le Bureau international du travail ne serait-il pas investi de cette mission à titre permanent et universel, pourquoi le Bureau international du Travail ne remplirait-il pas le rôle d'une sorte de chambre de compensation universelle? Pourquoi ne serait-elle pas un bureau de placement, un office de placement supra-national, auquel seraient renvoyées toutes les notifications, toutes les informations touchant l'état du travail dans chacun des pays, et qui dirigerait vers les régions manquant de main-d'oeuvre la main-d'oeuvre en surnombre dans telle ou telle région. Le bureau international du travail, jusqu'à présent, s'est refusé très prudemment à accepter pareille mission; il ne s'en dissimule point les difficultés. Il est vraisemblable cependant qu'un jour ou l'autre c'est dans ce sens que s'achèveront les progrès de l'organisation de la main-d'oeuvre et à la dernière réunion de l'association du progrès social, héritière de l'association pour la protection internationale des Travailleurs, on a orienté les recherches et les vœux dans ce sens.

Compétence
de l'O.I.T.
à l'égard des
employeurs.

La question de la compétence de l'organisation internationale du Travail au sujet des employeurs ne s'est pas posée à l'occasion de toutes les industries,

posée à l'oc- mais dans une circonstance spéciale, exceptionnelle, à sa-
 casion de voir à l'occasion de l'interdiction du travail de nuit
 l'interdic- dans la boulangerie, et elle a été résolue dans un sens
 tion du tra- qui ne permet pas de conclure que le Bureau internatio-
 vail de nuit nal du Travail s'est arrogé une compétence sur ces per-
 dans les bou- sonnes. En effet, si le Bureau international du Travail
 langeries. a cru devoir, à l'occasion de ce problème, insister sur
 la nécessité d'interdire le travail de nuit aux emplo-
 yeurs travaillant seuls, ce n'est pas du tout dans le
 but de protéger ces employeurs; ce n'est pas en vertu
 du devoir, de l'obligation de protection que l'organisa-
 tion internationale du travail trouve dans le Traité
 de Versailles. C'est parce que cette interdiction du
 travail de nuit des employeurs est un moyen direct d'as-
 surer la protection du travail des employés. Pour que
 les travailleurs ne soient pas employés la nuit, il faut
 que tous les boulangers, quelle que soit l'organisation
 économique de leur fournil ou de leur entreprise, se
 voient interdire ce travail. Par conséquent on ne peut
 pas dire que le Bureau international du Travail se soit
 donné compétence sur les employeurs, il s'est occupé des
 employeurs comme un moyen de réglementer la protection
 des travailleurs. Au reste, il serait assez surprenant,
 et même quelque peu paradoxal, de voir l'organisation in-
 ternationale du travail s'occuper de protéger les emplo-
 yeurs. Ceci serait contraire à la fois à l'esprit et
 au texte du Traité. Le mot "travailleur" nous l'avons dé-
 jà signalé doit être employé au sens strict; il s'applique
 uniquement aux travailleurs salariés, aux travailleurs
 employés chez autrui. Quant aux producteurs travaillant
 pour leur propre compte, ils ne font pas partie de la com-
 pétence de l'organisation internationale du travail.

Décision
du B.I.T.

Raison d'ex-
 clure les
 employeurs
 de la compé-
 tence de
 l'O.I.T.

Compétence
 ratione
 personae.

En résumé, la compétence ratione personae de
 l'organisation internationale du Travail s'étend à tous
 ceux qui, de près ou de loin, méritent le nom de "travail-
 leurs salariés", sans distinction de sexe, d'âge, de natu-
 re d'ouvrage, agricole ou maritime, industriel et commer-
 cial, manuel et intellectuel, enfantin, féminin et mas-
 culin, actifs, chômeurs et migrants. D'ailleurs il est
 préférable qu'il en soit ainsi, car à défaut d'une con-
 ception étendue de la compétence, il serait difficile
 souvent de déterminer à quel criterium faire appel pour
 délimiter la dite compétence.

La compétence ratione materiae de l'O.I.T.

La compétence ratione personae de l'organisa-
 tion internationale du travail permet de connaître sur
 quelles personnes s'exerce valablement son autorité.

Déjà ceci suffit à montrer que cette compétence peut être étendue. Mais ce n'est pas tout. A l'occasion de ces personnes, de quelles questions peut valablement se saisir l'organisation internationale du travail? Sur quels points peut-elle valablement faire aux Etats membres des recommandations ou présenter des projets de conventions? Question différente, mais question connexe de la précédente question, susceptible plus que celle de la compétence *ratione personae* de soulever des objections et des critiques.

Tendance restrictive.

Ici encore, deux tendances peuvent s'affronter. D'après l'une restrictive, la compétence de l'organisation internationale du Travail serait strictement réduite à ce qui, dans la condition des travailleurs, les concerne spécifiquement, et par conséquent dans la mesure où les travailleurs sont assimilables au reste des hommes qui ne vivent point de l'exercice d'un travail salarié, ce ne serait point l'organisation internationale du travail qui aurait compétence pour s'occuper des conditions de leur vie matérielle et intellectuelle.

Et extensive.

L'autre conception est plus large. Partant de la complexité de la solidarité, de l'interdépendance de tous les phénomènes sociaux et individuels, elle considère l'existence des travailleurs comme un tout dont il est impossible de dissocier les éléments constitutifs, si bien qu'il suffirait qu'une question fût susceptible d'intéresser, directement ou indirectement, les travailleurs pour que cette compétence *ratione personae* entraînât en quelque sorte une compétence *ratione materiae*.

La compétence *ratione materiae* soulève trois problèmes.

A la vérité la question est un peu plus complexe encore. Et au sujet de cette compétence *ratione materiae* trois questions, trois problèmes nous paraissent devoir être examinés: 1) le premier, comme toujours, est un problème de source, un problème de texte; dans quel texte trouver l'expression, la définition et les limites de la compétence *ratione materiae* de l'organisation internationale du Travail? - 2) Quelle serait la portée de cette limitation et comment pourrait-on l'établir en soi? - 3) A supposer que, comme le voudraient certains, la compétence *ratione materiae* de l'organisation fût considérée comme quasi-illimitée théoriquement, c'est-à-dire s'il était difficile de lui interdire de s'occuper de telle ou telle question, sous prétexte qu'elle n'est point de son ressort, pourrait-on tout au moins, assigner des limites, non pas à la compétence, mais aux moyens dont l'organisation pourrait user pour atteindre ses fins, ou aux remèdes qu'elle serait tentée de préconiser pour parer à une situation jugée défectueuse.

1) texte.

a) Portée de la limitation.

Moyens d'action.

1°-Les textes.

Les textes originaux auxquels il est possible de se référer pour définir la compétence *ratione materiae* de l'organisation sont assez imprécis. Aussi bien

comportent-ils à la fois des déclarations de principe, des énumérations de mesures concrètes, mais aussi des précautions de style, destinées à éviter de leur donner un caractère limitatif. Ces textes ont été maintes fois cités; il convient de les rappeler ici. C'est le préambule de la partie XIII du traité de Versailles, ce sont les articles 387 et 427, tous les autres n'étant que des articles de procédure. Or, que disent ces textes auxquels nous avons attribué la même valeur juridique? Ils parlent de l'amélioration des conditions du travail, de l'adoption d'un régime de travail véritablement humain, de l'amélioration du sort des travailleurs, de sentiments de justice et d'humanité et du désir de faire régner une paix mondiale durable, d'établir une paix universelle sur la base de la justice sociale. Ces textes énumèrent nombre de mesures diverses touchant aussi bien le travail proprement dit que les autres conditions de la vie ouvrière: enseignement, assurances sociales, liberté syndicale, etc... Et même cette liste déjà longue, multiple, variée, dont la réalisation du programme qu'elle constitue formerait une législation industrielle ouvrière fort progressive, de crainte qu'on ne la considère comme limitative, les textes prennent soin d'ajouter qu'elle n'est donnée qu'à titre d'exemple et qu'elle pourra être complétée le cas échéant par des mesures analogues. Témoin l'article 427 qui dit: "Sans proclamer que ces principes sont complets ou définitifs", et enfin le début même de l'article 427 de la partie XIII qui dispose plus formellement encore: "les Hautes Parties contractantes, reconnaissant que le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés est d'une importance essentielle au point de vue international, ont établi, pour parvenir à ce but élevé, l'organisation internationale prévue à la section 1 et associé à celui de la Société des Nations".

L'interprétation doit être large.

Tous ces textes démontrent que les auteurs du traité ont essayé de n'employer que des termes volontairement vagues, et que ces textes doivent être interprétés largement et non restrictivement. Ceci explique le doute qui s'est élevé, et les controverses qui ont dressé les uns contre les autres, au gré de leurs préférences doctrinales, de leurs conditions sociales, de leur confiance plus ou moins grande dans l'organisation internationale du travail, les auteurs, les employeurs, les salariés. Ceci explique que, tantôt les uns ont conclu à la compétence matérielle illimitée, tantôt au contraire, par crainte de ses empiètements, certains ont demandé de cantonner l'organisation internationale du travail sur son terrain strict.

2°-La portée de la compétence.

Donc, nous ne pouvons pas trouver dans les textes un criterium, une base suffisamment solide qui nous permettrait en face d'un problème donné, de discerner

s'il entre ou non dans la compétence objective de l'organisation internationale du travail. A défaut de texte précis, il est cependant impossible de ne point rechercher les limites inévitables de la compétence de l'organisation internationale du Travail, étant donné que celle-ci fait partie d'un complexe, qu'elle n'est point l'organisme international unique, mais qu'elle a à déterminer, par rapport aux autres organes internationaux, sa compétence relative. Il convient notamment de savoir ce qui est de son ressort et ce qui est du ressort de la Société des Nations, ce qui est de son ressort et ce qui est de celui de l'Institut international d'agriculture de Rome. Bref comment déterminer parmi les organes internationaux, ce qui relève ou non de la compétence spécifique de l'organisation internationale du travail?

Les
criteriums.

Thèse
restrictive.

Cette délimitation pourra être d'abord cherchée dans le caractère du phénomène, de la situation ou du cas d'espèce, auquel l'organisme prétend appliquer son activité. Pour les uns, ainsi l'organisation internationale du Travail ne peut s'occuper strictement de la vie des travailleurs qu'en ce qui concerne leurs conditions de travail. En d'autres termes, dans la vie du travailleur, on fera deux parts, celle qui se rattache très directement à l'exécution d'un contrat de travail, aux conditions dans lesquelles le travailleur est employé pour le compte plus ou moins direct d'un employeur. Cette fraction de la vie ouvrière ressortira de la compétence de l'organisation internationale du travail. Au contraire tout le reste de la vie de l'ouvrier, ce que l'ouvrier partage, peut-on dire, avec le reste de ses semblables, ou de ses concitoyens ne sera pas du ressort de l'organisation internationale du Travail. Dans la mesure où ces conditions de vie requerront des solutions internationales, c'est à d'autres organismes que l'on fera appel.

Objections.

Le traité
vise à
protéger
subjective-
ment le tra-
vailleur.

A cette conception restrictive, on peut faire un certain nombre d'objections. D'abord cette conception fait trop abstraction du fait que ce ne sont pas tant les conditions de travail objectivement considérées que le travailleur lui-même, subjectivement envisagé, que le Traité vise à protéger. La fixation des conditions du travail n'est point une fin en soi, c'est un moyen d'aboutir à cette protection de l'individu. Donc, en cas de doute, c'est cette considération qui doit l'emporter et la compétence *ratione personae* devra déterminer selon la compétence *ratione materiae*. Il en est ici comme de l'économie politique; celle-ci a longtemps été considérée comme une science objective, la science des richesses. On a fort justement, depuis un certain temps, réagi contre cette conception matérielle, naturaliste de l'éco-

nomie politique. On a restitué à l'homme dans la vie économique sa place, on a défini l'économie politique l'ensemble des relations qui s'établissent entre les individus à l'occasion de phénomènes économiques. L'économie politique s'est humanisée. Ici, même considération, l'économie sociale, le droit ouvrier doivent être envisagés, non pas comme un ensemble de règles purement objectives, comme l'étude ou la réglementation de conditions du travail, abstraction faite de la personnalité du travailleur mais comme un moyen de protéger cette personnalité.

Tendance
des législa-
tions socia-
les à régle-
menter l'ex-
istence en-
tière des
travailleurs.

En second lieu, la plupart des législations sociales tendent à l'heure actuelle, non pas tant à réglementer les conditions spécifiques du travail, quel'existance entière du travailleur. On considère celui-ci comme un individu relativement faible en raison de sa position précaire, professionnelle ou économique, et l'on estime qu'en raison de cette faiblesse, il est indispensable, si l'on veut rétablir l'équilibre à son profit, de l'entourer d'une protection, de lui assurer une tutelle, qui le prendra pour ainsi dire avant même sa naissance et qui le suivra par-delà le tombeau. Elle le prendra avant sa naissance, puisqu'on protégera l'ouvrière avant qu'elle ait mis au monde son enfant, on la protégera pendant qu'elle l'allaitera, on protégera l'enfant en lui donnant une formation éducative, en lui faisant apprendre un métier, en lui assurant pendant toute la durée de sa vie ouvrière, d'abord comme enfant des conditions particulièrement douces, puis ensuite comme adulte des conditions particulièrement régulières et en le garantissant contre tous les risques spécifiques qui le menacent, risques d'invalidité prématurée, risques d'accidents du travail, risques de vieillesse, risques de décès. Cette protection le suivra par-delà le tombeau, puisque ses enfants eux-mêmes seront protégés et assurés en cas de mort prématurée du chef de famille.

La législa-
tion sociale
tend à deve-
nir une lég-
islation de
classe.

Cette législation tend tellement à devenir une législation de classe et à considérer le travailleur en soi comme étant un individu nécessitant une protection spécifique, que, dans la loi sur les assurances sociales notamment, seuls les salariés sont des assurés obligatoires. Les autres producteurs peuvent être des assurés facultatifs, mais la protection légale ne s'applique à eux que s'ils le veulent bien. Certes une telle incorporation de la notion de salarié dans la législation ne va pas sans nombre de difficultés, que la jurisprudence a quelquefois grand peine à régler. Il y a des questions douteuses; le gérant d'une société coopérative, qui est un salarié vis-à-vis de la société, mais qui, vis-à-vis de son personnel joue le rôle de patron, qui dans certains cas est considéré comme responsable de certaines

Difficultés
soulevées en
droit par la
notion de
salarié.

infractions au Code du travail, quelle est sa situation. La situation de salarié l'emporte-t-elle sur celle de gérant responsable? L'ouvrier qui travaille à domicile n'obéit à personne, n'est subordonné à personne, est-il ou non un ouvrier, un salarié, aux termes de la loi? Ces questions se posent journellement. Les tribunaux ont à les examiner, et ils les tranchent d'ailleurs différemment selon la mentalité des juges chargés de les examiner. Si bien qu'aujourd'hui cette introduction de la notion de salarié comme tel dans la législation a amené à se poser, en droit, la question suivante: qu'est-ce qu'un salarié? En tous cas de plus en plus la législation nationale s'achemine vers la protection spécifique des travailleurs salariés, et la législation internationale, qui n'est que la synthèse, la superposition d'une réglementation entre nations à ces réglementations nationales, doit s'inspirer de cette tendance et de cette évolution.

Article 9,
§ Ier du pro-
jet anglais
primitif.

Enfin le texte du traité lui-même manifeste à deux reprises son intention de ne pas limiter strictement la compétence de l'organisation internationale du travail au travail stricto sensu. L'article 9, paragraphe Ier, du projet anglais primitif parlait seulement des conditions du travail. Mais plusieurs membres de la commission de législation internationale du travail, au cours des débats qui ont précédé le Traité de Versailles, proposèrent de viser dans le texte non seulement la réglementation des conditions du travail, mais encore, d'une façon plus générale, les conditions de la vie et des occupations des classes laborieuses, et cette façon de voir fut adoptée.

Début de
l'art. 427.

En second lieu, le début de l'article 427, reproduit précédemment, est encore plus explicite à cet égard. Il dit que les "Hautes parties contractantes reconnaissent que le bien-être physique, moral ou intellectuel du travailleur salarié est d'une importance essentielle au point de vue international". Il manifeste donc bien ses interprétations extensives: bien-être physique, bien-être moral, bien-être intellectuel, il n'est pas un des actes de la vie d'un individu, d'un ouvrier, qui ne puisse entrer dans cette formule extensive.

Arguments
tirés des
faits par
les partisans
de la thèse
restrictive.

D'accord, dira-t-on alors; la compétence de l'organisation internationale du travail, n'est pas limitée aux conditions du travail. Mais comme il est nécessaire cependant qu'elle reçoive une limitation, où trouver les limites de cette compétence? Puisque les textes ne sont d'aucun secours, qu'enseignent la pratique, les faits? Ils révèlent que l'organisation internationale du Travail a une tendance irrésistible, - due à de multiples raisons, et notamment à la forte personnalité de son directeur, à la présence de représentants nombreux, actifs

Tendance de l'O.I.T. à s'annexer toutes les questions qui de près ou de loin, ressortissent à sa compétence.

et ardents de la classe ouvrière, à la jeunesse de l'institution elle-même, qui lui fait désirer se créer une place dans le monde, à la difficulté pratique de tempérer ses initiatives à s'annexer volontiers toutes les questions qui, de près ou de loin, ressortissent à sa compétence. Le savant ne peut que s'en réjouir, car il en résulte pour lui une documentation de tout premier ordre. Mais certaines personnes et certaines institutions, en particulier les services de la Société des Nations, se plaignent quelquefois de ce qu'elles appellent une sorte d'usurpation.

Résistances.

Les faits apprennent aussi que ces initiatives se sont heurtées aux résistances de ces institutions et à celles des patrons et des gouvernements, estimant les uns que le Bureau international du Travail débordait le cadre de sa compétence objective, les uns qu'il empiétait sur le terrain de la souveraineté des Etats respectivement envisagés.

Quelques exemples.

A titre d'exemples de ces difficultés d'interprétation nous citerons la lutte contre les maladies, l'organisation des loisirs, l'enseignement, le désarmement, etc.

L'hygiène.

Le préambule de la partie XIII du traité de Versailles fait allusion à certaines mesures d'hygiène. Néanmoins il semble que le texte anglais et français, présente quelques différences, ou tout au moins en ont soulevé dans la pratique. Le texte français dit: protection contre les maladies générales et professionnelles et les accidents résultant du travail, ce qui paraît comprendre les maladies générales et les maladies professionnelles dans le cadre de l'organisation internationale du travail. On pourrait selon nous, peut être lire ce texte avec un esprit plus restrictif, on pourrait considérer en effet que les mots "résultant du travail" s'appliquent non seulement au mot "accidents", mais aux mots "maladies générales" et aux mots "maladies professionnelles". Sans doute, en ce qui concerne les maladies professionnelles, il y aurait là une sorte de redevance, une maladie professionnelle étant une maladie résultant du travail, mais rien n'empêchait, pour les maladies générales, de les qualifier également comme "résultant de travail", si bien que l'organisation internationale du travail aurait compétence pour en connaître.

Les maladies professionnelles

Il est un grand nombre de maladies générales qui sont aggravées ou produites par l'exercice d'un métier. Rien n'est aussi difficile que la définition de la maladie professionnelle. La preuve en est que l'étude de la manière dont les différents pays ont défini et réglé la question des maladies professionnelles, révèle que jamais les pays ne se sont contentés d'une

Leur crité-
rium.

définition vague, et que tous ont qualifié maladie professionnelle, celle dont le rapport avec la profession ressortira de la déclaration des médecins, de l'examen du malade et des conditions du travail. Comment déterminer en effet si une broncho-pneumonie contractée par un ouvrier travaillant à l'air comprimé est nécessairement le résultat d'un trop brusque décompression ou d'une prédisposition naturelle; déterminer si un travailleur employé au sablage et exposé à absorber constamment des poussières de silice et qui succombe à la tuberculose, est victime de la silicose, ou au contraire d'une prédisposition naturelle de son organisme? Comment déterminer, et c'est la question la plus fréquemment soulevée devant les tribunaux, si une hernie est provoquée par un effort ou un accident du travail ou un défaut organique, on se trouve ici à la limite des cas dans lesquels le caractère professionnel ou non professionnel d'une maladie générale prête à difficultés.

Définitions
légales.

Aussi pour surmonter ces difficultés a-t-on pris soin d'indiquer expressément les industries dans lesquelles sont réputées exister des maladies professionnelles. Ce sont celles où les conditions de travail sont particulièrement dangereuses ou toxiques, par exemple les couperies de poils où l'on risque de contracter la maladie que l'on appelle le charbon; la manipulation de toxiques industriels tels que le plomb ou le mercure, qui entraînent le saturnisme ou l'hydrargyrisme; bref des métiers spécifiquement considérés, limitativement énumérés, et en face desquels seront énoncées dans les listes généralement annexées aux textes de lois eux-mêmes, les maladies présumées provoquées par l'exercice de la profession. Il y aura là une sorte de risque professionnel d'un nouvel ordre, ne couvrant pas le risque de traumatisme brutal, appelé accident, mais un risque de délabrement fonctionnel ou organique soigneusement défini pour qu'il n'y ait pas besoin de faire la preuve, mais qu'il y ait une présomption légale au profit de la victime.

Nomenclatu-
res légales
leur variété.

Ceci étant, si l'on consulte ces listes de maladies professionnelles adjointes presque toujours aux textes, on constate qu'elles sont très variables. Tel pays s'est montré libéral, généreux dans cette énumération, tel pays au contraire s'est montré restrictif. Nombre de pays du reste, n'ont pas encore, même à l'heure actuelle, de loi sur la réparation des maladies professionnelles au même titre que des accidents du travail.

L'organisation internationale du travail reconnaît bien qu'en lui donnant compétence pour les maladies générales, on étend le champ de son activité à des domaines qui ne sont pas toujours considérés comme relevant de la législation internationale du travail.

Mais d'un autre coté il est difficile de protéger la santé ouvrière sans s'occuper de la santé générale de la population, laquelle manifestement est en dehors de la compétence de l'organisation internationale du travail.

Les maladies
générales, com-
pétence res-
pective de
la S.D.N.
et de
l'O.I.T.
à leur égard.

A vrai dire l'organisation internationale du Travail ne semble pas sur ce point réclamer une compétence sur-étendue et générale. Sans doute M. Albert Thomas disait bien, dans son mémoire relatif à la compétence de l'organisation internationale du Travail en matière de travail agricole: "la protection des travailleurs contre les maladies générales, qui entre dans le programme de l'organisation internationale du Travail, ne peut être assurée, sans toucher à la question plus générale de la prohibition ou de la réglementation de l'emploi de certains produits industriels, et par conséquent elle a des répercussions économiques"; mais il ajoutait: "chaque fois qu'il s'agira de la protection de l'ouvrier à son travail et de la défense contre les maladies résultant du travail, c'est à l'organisation internationale du travail de prendre des mesures, mais au contraire s'il s'agit de la propagation du charbon parmi l'ensemble de la population, de la protection de la santé publique en général, c'est la S.D.N. que cela regarde". C'est là une distinction très logique qui correspond bien à la différence entre ce qui est spécifiquement du au travail dans la maladie, et ce qui est au contraire peut-être le résultat de l'hygiène générale.

Opinion
de M.
Albert Thomas.

Les règle-
ments du
B.I.T.

Mais les règlements de 1920 par le service d'hygiène du Bureau international du Travail, lesquels stipulent d'abord restrictivement:

- 1) entreprendre une enquête générale et permanente sur les travaux insalubres, en vue de la préparation de projets de conventions ou de recommandations à soumettre aux conférences générales;
- 2) s'occuper de tout ce qui a trait à l'hygiène du travail en coordonnant les dispositions communes aux diverses législations nationales et en préparant une réglementation internationale ajoutent, par la suite, que ces questions doivent être traitées non pas seulement par le Bureau international du Travail, mais d'accord avec l'Organisation d'hygiène de la S.D.N.

Collaboration
avec la
S.D.N.

Quant à cette collaboration, le Conseil de la Société des Nations de son côté a adopté la résolution suivante: "en ce qui concerne la protection des travailleurs contre les maladies et les accidents qui résultent de leur travail, ils sont du ressort de l'organisation internationale du Travail. L'organisation de l'hygiène collaborera et coopérera avec l'organisation internationale. Il reste entendu que cette dernière agira de son côté en consultation avec le Service

Résolution
du Conseil.

d'hygiène pour toutes les questions touchant à l'hygiène. Et pour établir d'une façon convenable cette collaboration, on a laissé à l'organisation internationale du Travail une place dans la Société des Nations.

Recommandation de Washington.

Pratiquement, à Washington, il a été recommandé non seulement une inspection des fabriques et des ateliers, mais la création d'un service public spécialement chargé de sauvegarder la santé des ouvriers. A Genes, on a décidé de lutter contre les maladies vénériennes chez les marins. Ces maladies peuvent être considérées, en raison de leurs conditions de vie, comme se rattachant à leur profession, la maladie professionnelle étant, assez difficile à définir.

Décision prise à Genes.

Questions examinées par l'O.I.T.

L'organisation internationale du travail, poursuivant le même objectif, a examiné la question de l'hygiène des émigrants, à propos de la visite des navires transporteurs, la question de l'organisation des loisirs, la question de la lutte contre la tuberculose, etc... En somme sur le terrain de l'hygiène, le modus vivendi adopté est de nature à donner satisfaction à toutes les revendications. Le Bureau internationale du Travail jouerait, en quelque sorte, le rôle de documentateur. Il aurait pour mission de déterminer les dangers hygiéniques menaçant spécifiquement les ouvriers. Il proposerait un certain nombre de mesures de nature à écarter ou à atténuer ces dangers. Quant aux mesures effectives à prendre elles ne le seraient que d'accord avec les hygiénistes comme tels, c'est-à-dire avec les Services d'hygiène de la S.D.N.

Rôles respectifs du B.I.T. et de la S.D.N. en matière d'hygiène.

Il reste cependant qu'au point de vue de la documentation, le Bureau international du Travail a fait depuis quelques années une série d'études du plus haut intérêt sur les maladies professionnelles. Il existe notamment un recueil sous forme de dictionnaire alphabétique, dont la publication vient d'être terminée, et qui constitue un des plus beaux recueils de monographies d'hygiène professionnelle qui existent. A propos de chacun des métiers, il est indiqué les conditions dans lesquelles le travail est accompli, les dangers auxquels les ouvriers sont exposés, il est fourni des statistiques sur la mortalité, la morbidité des travailleurs employés dans certaines industries. A cet égard par conséquent on ne peut que se féliciter, pour les progrès de la prophylaxie et de l'hygiène du travail, de l'initiative du Bureau international du travail.

Le dictionnaire de l'hygiène du travail.

Les sports.

Quant aux sports, l'organisation a cru pouvoir s'en occuper pour les raisons suivantes: d'abord parce qu'ils contribuent à l'entretien de la santé et au développement de l'énergie des travailleurs; ils luttent contre la déformation physique, ou la monotonie d'une ta-

che, et en corrigent les mauvais effets. Il existe en effet nombre de tares professionnelles, de positions défectueuses prises par l'ouvrier, de déformations des organes dues à l'emploi de certains outils. Il est bon par conséquent que pour lutter contre ces attitudes et ces déformations soient pratiqués des sports correctifs. De même certains travaux sont par leur nature même particulièrement monotones, il en est ainsi du travail à la chaîne, consistant dans la répétition indéfinie du même geste. Il est bon que les sports, lesquels pourront d'ailleurs être des sports correctifs savamment imaginés, viennent lutter contre cette monotonie, et ses effets déprimants.

Pour justifier cette initiation, on peut aussi s'appuyer sur les textes, lesquels énoncent comme buts de l'organisation internationale du travail de travailler à l'amélioration du bien-être physique des ouvriers. Le bien-être physique est fonction de l'équilibre organique l'équilibre organique est fonction de certains exercices. L'organisation internationale du travail a donc cru pouvoir s'en occuper. Ainsi s'explique la recommandation sur l'utilisation des loisirs, prise par la Conférence de 1924. Il y est parlé du développement de la force de la santé physique des travailleurs par la pratique des sports, qui assurent aux jeunes gens soumis à l'extrême division du travail industriel moderne l'épanouissement libre de leurs forces et développent chez eux des qualités d'initiative et d'émulation nouvelles.

L'enseigne-
ment.

Même problème à propos de l'enseignement. L'enseignement entre indéniablement dans les attributions du Bureau international du Travail, à telle enseigne que l'enseignement technique figure parmi les principaux points du programme positif du préambule et de l'article 427. Mais il peut y avoir contestation sur la portée de ses attributions. Dans quelle mesure notamment doivent se combiner l'enseignement technique et professionnel, qui est de son ressort, et l'enseignement général? C'est une question analogue à celle des maladies.

L'enseigne-
ment profes-
sionnel et
l'enseigne-
ment général

Si en effet, il est facile de dire que l'enseignement professionnel complète ou prépare l'apprentissage et qu'il est en connexion étroite avec le placement et l'organisation du marché du travail, à laquelle il contribue dans le temps, car qu'est-ce que l'enseignement professionnel l'apprentissage, la sélection et l'orientation professionnelles, sinon la préparation des travailleurs de demain, ne faut-il pas cependant tenir compte dans cet enseignement, dans cet apprentissage, dans cette orientation, non seulement des aptitudes, des goûts de l'écoulier mais également des perspectives du marché du travail? Serait-il légitime dans une société où l'on verrait progressivement les métiers artisanaux condamnés à disparaître, d'orienter vers eux les enfants. Ne serait-

Rôle de l'en-
seignement
profession-
nel.

ce pas légitime, dans une société déjà encombrée, par des représentants des professions libérales, de limiter, autant que faire se peut, la liberté du choix des candidats, et ne serait-ce pas un bon conseil à leur donner que de les orienter vers d'autres branches? Ne serait-ce pas, en d'autres termes, remplir un rôle qui serait une sorte de protection dans l'avenir de l'organisation du marché du travail?

Rôle de
l'enseigne-
ment général.

Si donc l'on peut dire que l'enseignement professionnel joue ce rôle et s'il est le complément théorique de l'apprentissage pratique, si l'on peut dire qu'il contribue à la formation, à l'augmentation de la valeur personnelle, de la valeur morale, de la valeur technique de l'ouvrier, ne peut-on pas en dire autant de l'enseignement général, sans lequel l'enseignement professionnel ne se concevrait pas, ou n'aurait qu'un caractère trop strictement pratique et incompatible avec la technique moderne? Comment un jeune ouvrier moderne pourrait-il suivre avec fruit des cours de mécanique ou d'électricité, même strictement professionnels, s'il n'avait reçu au préalable un enseignement général lui permettant de profiter de cet enseignement spécifiquement professionnel. Dans les contrats collectifs de travail publiés par le Ministère du Travail, sont souvent énumérées à côté des salaires des spécialistes les épreuves auxquelles sont soumis aujourd'hui les travailleurs qui prétendent à les toucher. Il en est de même des épreuves auxquelles sont soumis dans les établissements de l'Etat les candidats de différents métiers; ces épreuves requièrent de la part de ceux qui briguent ces emplois une culture générale qui ne peut être acquise que par les écoles.

Le tout est de savoir où s'arrêter. La formation des ingénieurs entre-t-elle dans le cadre de l'enseignement en question, ou au contraire n'y entre-t-elle point. L'enseignement et l'éducation impliquent en effet toute une série d'institutions autres que celles spécifiquement affectées à l'enseignement: bibliothèques, musées, cours, etc.. D'où la difficulté de déterminer la limite extérieure de la compétence.

Le désarme-
ment.

Enfin, sur un autre terrain plus politique en créant une commission spéciale pour préparer la conférence du désarmement, le Conseil de la S.D.N. a réservé dans cette commission six places aux membres de la Société des Nations. Le Conseil d'administration a accepté cette proposition, mais les membres patrons du Conseil d'administration de l'organisation internationale du Travail ont déclaré ne siéger qu'à titre privé. On peut se demander s'il n'y avait pas là un abus. Mais du moment que la Société des Nations elle-même avait pris cet-

te initiative, on aurait eu mauvaise grace à la critiquer. D'autant plus que rien n'empêche de considérer le désarmement comme pouvant avoir sur l'organisation du marché du travail des répercussions nombreuses, consistant, par exemple, dans la redistribution des travailleurs se trouvant sans emplois par suite de la suppression des fabrications de guerre, de même que dans la recherche des emplois susceptibles d'absorber ces ouvriers. C'est un problème analogue à celui qui s'est posé à l'issue des hostilités, lorsqu'il a fallu passer brusquement de la fabrication des obus, canons, munitions de toutes sortes, aux fabrications industrielles privées. Le ministère du travail a dû s'occuper de cette redistribution. Le désarmement, par ses répercussions sociales, est donc de nature à intéresser le bureau international du Travail et l'Organisation internationale du Travail, et l'on peut ainsi parfaitement légitimer l'invitation de la Société des Nations au Bureau international du Travail d'y prendre part.

La compétence matérielle de l'organisation internationale du Travail ne se borne donc pas seulement aux conditions du travail de l'ouvrier, c'est-à-dire à ses conditions d'existence durant l'exécution de sa besogne quotidienne, mais à l'ensemble de ses conditions d'existence et de son bien-être, à tous les problèmes relevant de sa formation intellectuelle, matérielle et morale, et qu'il est extrêmement difficile de distinguer dans le complexe de la vie sociale moderne.

Compétence
du B.I.T.
quant à l'étendue territoriale.

Si, de la compétence d'ordre matériel, on passe à la compétence quant à l'étendue territoriale, deux positions sont possibles. Les uns disent que le Bureau international du Travail n'a compétence que quand il s'agit de questions de portée internationale; les autres disent au contraire qu'elle peut même couvrir des questions d'ordre strictement national.

Arguments en
faveur de la
thèse de la
compétence
limitée aux
matières
d'intérêt
international

Pour défendre la thèse de la compétence limitée aux matières d'intérêt international, les arguments ne manquent point. D'abord, dit-on, le premier argument sur lequel le Traité de Versailles a étayé la nécessité d'une législation internationale du Travail, c'est la crainte de la concurrence internationale, la crainte qu'une générosité excessive d'un pays ne mette celui-ci en état d'infériorité dans la compétition internationale; alors qu'au contraire le règlement international de ces problèmes éviterait cet inconvénient. Telle est la grande raison invoquée par Daniel Legrand, et celle inscrite en toutes lettres dans le préambule du Traité de Versailles.

Crainte
de la
concurrence
internationale.

En second lieu, un des motifs de la partie XIII du Traité de Versailles c'est l'organisation de la paix,

La partie
XIII du traité de
Versailles
vise à l'organisation
de la paix.

l'organisation de l'harmonie universelle. Or cette paix, cette harmonie ne sauraient être mises en danger par des prescriptions de nature purement locale, et d'ailleurs l'article 396 indique comme fonction du Bureau international du Travail la centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs. Elle prescrit en particulier l'étude des questions qu'il est à propos de soumettre aux discussions de la Conférence en vue de conventions internationales.

Dispositions
de l'article 427 visant le but
de l'O.I.T.

Troisièmement l'article 427 indique comme but de l'organisation internationale du travail le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs au point de vue international.

On peut encore mentionner, dans le même ordre d'idées, le mandat qui avait été donné à la Commission de législation internationale du travail, à savoir faire une enquête sur les conditions d'emploi des travailleurs envisagés au point de vue international, et examiner les moyens internationaux nécessaires pour assurer une action commune sur les sujets fixant les conditions d'emploi des travailleurs.

Enfin, une stipulation de la Conférence de Washington accentue ce caractère international en remarquant que les recommandations et les projets de conventions ne rentrent en vigueur que quand ils ont été ratifiés par deux ou plusieurs Etats.

Difficultés
pratiques.

Il semble donc par ce faisceau de raisons extrêmement solides que l'on ait voulu réserver à l'organisation internationale du travail les seuls phénomènes dépassant le cadre d'un Etat. Cette thèse, fort soutenable théoriquement, se heurte dans la pratique à des difficultés graves, car elle ne permet pas d'aboutir à des conclusions nettes. Il est difficile, en effet, de discerner dans un phénomène s'il est purement national, s'il est sans influence sur le reste des pays.

Il est impossible, d'abord, de grouper en une distinction nette les causes et les conséquences en matière sociale. D'autre part, la notion de l'importance est une notion relative, subjective, en sorte qu'une nation peut considérer comme indifférents certains éléments de sa situation, qui, au contraire, aux yeux d'une autre nation présenteraient une grande importance.

Question des
ouvriers
indigènes
dans les
mines de
diamant de l'Afrique
du Sud.

Par exemple, dans sa séance du 17 Octobre 1925, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a traité la question des ouvriers indigènes dans les mines de diamant de l'Afrique du Sud. S'il est une question qui paraît spéciale et de nature à n'intéresser strictement que le territoire sur lequel travaillent les ouvriers en question, c'est bien celle-ci. Aussi bien en effet l'industrie diamantifère est une industrie

localisée. Peu de pays possédant des gisements de mines de diamants; ces pays sont éloignés les uns des autres. Cette industrie est extrêmement spéciale, la main-d'œuvre qui y est employée est une main-d'œuvre d'une nature particulière. Par exemple en Afrique du Sud, ce sont quelques blancs qui encadrent de la main-d'œuvre indigène, noire, cafre, ou bien de la main-d'œuvre chinoise. Par conséquent toutes les conditions sont réunies pour faire de cette industrie une industrie particulière. Peu importe, dira-t-on, les conditions de travail dans les mines de diamant, la situation des travailleurs n'étant pas de nature à avoir des répercussions sur d'autres ouvriers.

Répercus-
sions de la
situation
de ces
travailleurs
sur d'au-
tres ouvri-
ers.

Et cependant ne peut-on répliquer:

1° que les salaires inférieurs touchés, le cas échéant, par ces travailleurs, vont retentir sur le niveau des salaires de la région et empêcher par conséquent d'y émigrer. L'Afrique du Sud est un pays dans lequel la main-d'œuvre blanche peut trouver un exutoire à sa surabondance dans d'autres pays. Si une des industries de cette région est une industrie particulièrement pauvre, et mal rétribuée, il va en résulter un abaissement, un avilissement des salaires dans la région, qui privera les ouvriers européens en surnombre de la faculté, de la capacité d'émigrer dans ce pays;

2° que la faiblesse du salaire dans les mines de l'Afrique du Sud par exemple, constituera, pour les autres mines de diamant du monde, une cause d'abaissement ou de maintien des salaires à un niveau très bas, dans la crainte où seront les propriétaires de ces mines, disposés à faire preuve de générosité, de se heurter à une concurrence au rabais de la part des producteurs sud-africains.

Les ques-
tions in-
ternes d'un
pays.

Au surplus, que faut-il entendre par "les conditions internes d'un pays". S'agissant par exemple de la France, couvrent-elles seulement de ce qui se passe à l'intérieur de la métropole, ou bien de ce qui intéresse les colonies. Ceci est encore plus vrai de l'Empire britannique, dont chacun des dominions est membre de la S.D.N. et de l'O.I.T. ce qui semble par conséquent conférer aux questions intéressant les relations entre la Grande-Bretagne et ses possessions, entre la Grande-Bretagne et ses colonies en partie souveraines, des relations purement internationales. Et, cependant, la Grande-Bretagne a prétendu que ces relations ne présentaient point un caractère internationale, mais interne, et qu'elle était libre de réglementer les déplacements à l'intérieur de son empire, sans que personne eût rien à y voir. C'est exactement d'ailleurs la position que la France a prise au sujet des déplacements à l'intérieur de son empire, notamment entre ses possessions de l'Afrique du Nord et

Grande-
Bretagne.

France.

la mère patrie. La circulation entre les colonies asiatiques, extrêmement orientales, et entre les possessions du nord de l'Afrique, protectorats ou colonies et la France n'est point libre; elle est réglementée, soumise à certaines restrictions. Mais la France entend rester maîtresse de ces restrictions, considérées comme des mesures de police interne qu'elle n'a point à soumettre à une réglementation internationale. Ceci est-il parfaitement exact? Les mesures prises pour éviter, pour réglementer, pour discipliner l'émigration à l'intérieur de l'empire britannique, ne sont-elles pas de nature à retentir sur les autres pays et à l'intérieur de l'empire en rendant plus difficiles les mouvements migratoires ou les chances d'amélioration économique de la population? Ceci ne présente-t-il donc pas un caractère international et ne justifierait-il pas une intervention des pouvoirs internationaux?

Les solutions
proposées
pour résoudre ces problèmes.

Les difficultés.

Comment résoudre ces problèmes? Les uns voudraient considérer comme étant des phénomènes internationaux uniquement ceux qui se prêtent aux arrangements internationaux, c'est-à-dire aux projets de conventions, ou aux recommandations internationales. A la vérité c'est répondre à la question par la question. C'est se demander quelles sont les questions qui présentent un caractère tellement international qu'elles justifient cette procédure, et, par conséquent le problème n'avance pas d'un pas en remplaçant une question par une autre. Il faut alors, en effet se demander celles qui se prêtent à ce mode de règlement. La difficulté tient à ce que le domaine du national et de l'international est un domaine mouvant, variable selon les temps, selon la notion que l'on se fait de la souveraineté. Tout ce que l'on peut dire, c'est que le champ de l'international s'étend journellement. (Exemples: les questions dont est saisie à l'heure actuelle la S.D.N., notamment en matière de désarmement, ou d'arbitrage). Donc il n'y a pas sur ce point de formule juridique satisfaisante, et chacun des cas considérés doit être examiné en soi, et résolu à part.

A supposer d'ailleurs que l'on eut résolu la question de savoir si un problème est ou non international, quel degré d'internationalisme devrait-il avoir pour ressortir de la compétence de l'organisation internationale? Suffirait-il que ce problème mît en cause deux pays seulement, par exemple le Pérou et le Chili, ou faudrait-il au contraire qu'il intéressât tous les Etats membres? La première solution aurait évidemment le grave inconvénient d'alourdir la législation internationale de tout le poids mort de dispositions de nature purement locale. Mais décider, au contraire, que seront seules considérées comme internationales les

questions d'une application véritablement internationale, c'est-à-dire qui sont applicables à tous les Etats membres de l'organisation internationale du Travail, serait tellement restreindre le nombre de ces problèmes que l'activité de l'organisation internationale du travail se trouvera réduite à rien ou à presque rien. De même qu'il ne servirait de rien de faire ratifier une convention intéressant deux Etats seulement par 45 Etats membres, de même il serait à notre avis difficile de réduire l'activité de l'organisation internationale du Travail uniquement aux questions susceptibles d'intéresser unanimement ces 45 membres.

Distinction nécessaire entre les conventions bilatérales et les conventions plurilatérales.

Aussi, pour nous, la question doit être résolue par une distinction:

1) les conventions bilatérales seront enregistrées à l'organisation internationale du travail; elles seront portées à la connaissance des Etats membres. Ainsi leur effet éducatif sera exercé et l'organisation internationale du travail restera dans son rôle de documentatrice et d'animatrice.

2) les conventions plurilatérales au contraire devront être passées sous l'égide de l'organisation internationale du travail, quel que soit le nombre des Etats qui les signent. Ces projets de conventions seront mis à la disposition des Etats, ces projets de conventions resteront ouverts, c'est-à-dire qu'ils seront susceptibles de faire l'objet de l'adhésion des parties, quelle que soit l'époque à laquelle celles-ci donnent cette adhésion.

Enquêtes du B.I.T. sur les conditions de travail.

C'est d'ailleurs, à l'occasion d'enquêtes sur les conditions du travail dans un pays déterminé, sur le régime de travail, que la question a été soulevée. D'aucuns ont prétendu que le Bureau international du travail sortait de son rôle en faisant faire des enquêtes sur les conditions du travail dans la Russie des Soviets, sur les conditions du travail dans le Bassin de la Ruhr, sur le régime du travail forcé en Bulgarie, sur la liberté syndicale en Hongrie. Mais ici l'on peut dire que le Bureau international du Travail n'avait pas outrepassé ses pouvoirs et ses attributions, étant donné que c'était là uniquement oeuvre de documentation, ne comportant pas de projets de conventions, et que comme documentateur le Bureau international du Travail a toujours été considéré comme une des principales sources de renseignements sur l'évolution des faits sociaux à la surface du monde.

Les moyens d'action.

L'étude de la compétence ratione materiae de l'organisation internationale du travail ne se borne pas seulement à l'étude des questions, situations ou conditions que l'organisation a le droit de régler, questions plus ou moins nombreuses, ou d'une application ter-

ritoriale plus ou moins étendue. Elle comporte également, et c'est la troisième question à examiner l'étude des moyens à employer pour remplir sa mission relativement à l'amélioration de ces situations.

Sans doute pourrait-on être tenté de croire au premier abord que c'est une simple question de procédure exécutive, un examen de voies et de moyens. Au vrai, il faut distinguer ici deux façons d'envisager les choses. L'organisation internationale du Travail peut chercher à obtenir une entente sur le but: amélioration des conditions du travail, lutte contre le chômage, etc... En pareil cas la question de sa compétence concerne simplement le point de savoir si ces questions font partie de ce programme. On se demande si le chômage entre dans ses attributions, ce qui n'est pas douteux, mais on peut se demander aussi si la production agricole entre dans ses attributions, et c'est plus discutable. Ou bien l'organisation internationale estime que, pour parvenir à ses fins, sur lesquelles l'accord est établi, il y a lieu d'employer tel ou tel moyen. Par exemple, elle considérera aujourd'hui que pour lutter contre le chômage il faut limiter la rationalisation, l'emploi du machinisme, augmenter les facultés d'émigration. Ce n'est plus alors le problème en lui-même, la question de principe, mais les moyens d'exécution d'atteindre le but qui sont étudiés et c'est sur eux que l'entente doit se faire.

Deux thèses
en présence.

Ici encore, deux thèses s'affrontent. Pour la première représentée notamment par M. Berthélemy, l'organisation internationale du travail aurait seulement compétence pour édicter des principes généraux. L'application pratique, les voies, les moyens ne seraient pas de son ressort. Ils dépendraient exclusivement de chaque pays en question. Tous les moyens d'exécution seraient par conséquent en dehors du champ d'action de l'activité de l'organisation internationale du travail. Elle pourrait tout au plus se borner à donner des indications générales, à prescrire des principes. Quant à la manière de les mettre en pratique, chaque Etat serait maître, et libre de le faire.

Impossibilité de distinguer les principes des modalités d'exécution.

Repos hebdomadaire.

Or, en réalité, il n'est pas possible de distinguer ainsi les principes des modalités d'exécution. Par exemple: l'article 427, point 5 du Traité de Versailles parle de l'adoption d'un "repos hebdomadaire de 24 heures au minimum, qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que cela serait possible". Ceci est-il un principe ou n'est-ce pas déjà la mention de mesures d'exécution? Le principe seul eut été celui du repos hebdomadaire; mais dire qu'il devra être de 24 heures consécutives et pris le dimanche de préférence, n'est-ce pas déjà une mesure d'exécution? Dire qu'il devra être pris le diman-

che de préférence, dans la mesure du possible, c'est réserver le cas où le jour de repos hebdomadaire dans des pays non chrétiens se trouverait être en dehors du dimanche.

Inspection
du travail.

Le point 9 du même article dit aussi: "chaque Etat devra organiser un service d'inspection du travail, qui comprendra des femmes afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs". Ceci n'est-il pas d'application au premier chef? Le principe n'est-il pas largement débordé, n'entre-t-on pas directement dans le cadre de l'administration centrale dont le rôle consiste à traduire sous forme de préceptes les dispositions générales de la loi?

Chômage.

L'annexe de la partie XIII du Traité relative à la Conférence de Washington est encore plus explicite. L'ordre du jour comprend, en effet, les questions relatives aux moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses inconvénients. Par conséquent les textes manifestent les mêmes hésitations, la même carence, que nous avons constatées chaque fois que nous avons fait appel à eux pour essayer de nous tirer d'embarras. Les textes n'excluent pas a priori la compétence de l'organisation internationale du travail en ce qui touche les moyens de réaliser le but pour lequel elle a été instituée à savoir la protection des ouvriers. Du reste ceci est d'autant plus compréhensible que, d'abord l'application en matière de législation sociale est plus importante encore que le principe. L'histoire sociale du XIX^es. n'apprend-elle pas que la générosité des principes a été constamment mise en échec par l'absence de moyens d'application? L'histoire sociale de la 3^{ème} République n'enseigne-t-elle pas que c'est grâce à la création de l'inspection du travail que les principes touchant par exemple l'âge d'admission des enfants, les conditions de travail des femmes et des enfants, ont été transformés d'un vœu pieux du législateur en une réalité tangible? Par conséquent, en matière de législation sociale, rien ne vaut l'application; une loi ne vaut que par son administration. Rien ne sert d'émettre des principes si, dans le même temps, on ne se met pas d'accord sur les moyens pratiques de les appliquer.

Importance
de l'appli-
cation en
matière de
législation
sociale.

En second lieu, les conventions n'auraient aucune raison d'être si en même temps que le principe elles ne posaient pas un certain nombre de règles précises d'application; autrement les engagements seraient illusoires. Que signifierait à l'heure actuelle que la société des Nations se contentât de poser le principe de désarmement, si elle n'indiquait pas les voies et moyens de ce désarmement. Comment contrôler effectivement si ces peuples ont désarmé si on ne s'est pas

mis d'accord sur des mesures concrètes soumises à un contrôle international? En matière sociale il en est de même. Certes l'inclusion de l'étude des moyens d'application dans la compétence de l'organisation internationale du travail ne facilitera pas la tâche de celle-ci, mais elle n'en entre pas moins très directement dans son rôle.

Les difficultés.

Exemple des assurances sociales.

Souvent, en effet, les pays, tout en se déclarant d'accord sur le principe, le sont beaucoup moins quand il s'agit des moyens d'application. Aussi la loi sur les assurances sociales a été votée à l'unanimité. A l'heure actuelle avec une même unanimité tout le monde se déclare d'accord sur le principe: mais quand il s'agit des mesures d'application, la seule chose qui compte vraiment l'accord cesse, l'unanimité se transforme en des divergences extrêmement profondes.

D'autre part, il se pourra parfaitement que, sous couleur d'étude des moyens d'application et en raison de la complexité, de l'enchevêtrement, de l'interdépendance des phénomènes économiques et sociaux, le Bureau international du Travail, par une tendance assez naturelle à tous les organismes jeunes, déborde le cadre de sa compétence objective, même la plus étendue. C'est ce que révèle un rapide examen de l'activité de l'organisation internationale du travail et des objections qu'ont soulevées certaines de ses initiatives.

Attributions de l'O.I.T.

Problème du chômage.

L'organisation internationale du travail a incontestablement dans ses attributions le problème du chômage. Le chômage est en effet la cause d'appréhension la plus vive de la part des ouvriers. C'est ce qui rend l'existence de l'ouvrier si incertaine, et précaire. Le spectre du chômage pèse de tout son poids sur la vie ouvrière. L'ouvrier, comme le reste de la population, attachant le plus grand prix à la stabilité de l'emploi, à la sécurité du lendemain. On accuse volontiers les Français d'être peu entreprenants et de préférer les fonctions publiques, en raison de leur sécurité. Cette tendance ce désir de sécurité n'est pas propre aux Français. Il est le propre de tout être civilisé, et par conséquent tout individu n'a qu'une idée assurer son lendemain en se faisant une place suffisante dans la vie, en acceptant quelquefois une tâche médiocre, compensant sa médiocrité par sa sécurité relative. Le problème du chômage est donc un problème qui touche au cœur même des problèmes ouvriers. Il a trait au bien-être physique, au bien-être moral de l'ouvrier au premier chef, et entre indéniablement dans la compétence de l'organisation internationale du travail.

Son importance.

Or, qu'est-ce que le chômage du point de vue objectif, sinon l'aspect ouvrier du déséquilibre économique déséquilibre chronique, déséquilibre saisonnier, déséqui-

libre accidentel. Déséquilibre chronique, dans le cas où existe d'une façon permanente ce que Karl Marx appelle l'armée de réserve du chômage, c'est-à-dire une masse d'ouvriers incapables de trouver du travail dans leur profession. Chômage saisonnier, caractérisé par les à-coups dans la production et l'emploi, et enfin chômage accidentel, le pire de tous parce qu'il est en quelque sorte imprévisible et que le volume ne peut pas en être déterminé d'avance. C'est le chômage de crise, lequel lui-même peut avoir, comme à l'heure actuelle, deux causes principales, soit une cause technologique comme les progrès du machinisme, soit une cause économique, le défaut d'adaptation de l'offre à la demande, une crise de surproduction.

Remèdes.

Nécessité d'examiner l'organisation économique tout entière

Dès lors, comment étudier les remèdes du chômage sans examiner du même coup soit l'organisation économique tout entière, soit ses divers éléments, de façon à déterminer quelles sont les causes et les palliatifs d'une telle situation. Ainsi s'explique que de proche en proche l'organisation internationale du travail ait été appelée à diverses reprises à dresser un véritable tableau de la situation économique et à suggérer des solutions qui, évidemment, dépassent singulièrement sa compétence strictement envisagée. Examinons à cet égard quelques-unes des étapes parcourues par l'organisation internationale du travail dans cette voie et l'accueil que ces initiatives ont reçu.

Proposition du délégué ouvrier italien à la conférence de Washington.

A la conférence de Washington, le délégué ouvrier italien propose que, pour éviter le chômage, on contrôle la distribution des matières premières; la question est alors en projet. Le congrès international des mineurs, du 2 au 7 Aout 1920, à Genève, émet un vœu analogue. Le Conseil d'administration du Bureau international du travail, le 6 Octobre 1920, adopte une résolution estimant désirable la création d'un Bureau international de centralisation et de diffusion de statistiques des prix des quantités de matières premières dans les différents pays. Le Conseil invite le Directeur du Bureau à entrer en relations avec la Société des Nations pour cette création, laquelle relève évidemment surtout de la section économique de la Société des Nations où le Bureau international du travail aurait été représenté. L'idée abandonnée presque aussitôt exprimée, sans autre suite que quelques vagues mentions ou rapports sur lesquels il est inutile d'insister.

Recommandation adoptée à la 3ème session de la conférence générale.

A la 3ème session de la conférence générale, on traite de l'application à l'agriculture des décisions prises à Washington pour la lutte contre le chômage et on adopte une recommandation mentionnant entre autres les mesures suivantes: augmentation de la surface culti-

vée, transformation des cultures extensives en cultures intensives, création de petites propriétés ou de petites tenues par le développement du crédit agricole, colonisation intérieure, création de coopératives ouvrières agricoles pour le travail de la terre, achat, affermage de terrains, etc..... Il n'est pas douteux que, tout étant dans tout, ces mesures constituent indirectement des remèdes contre le chômage, mais il faut reconnaître aussi qu'elles concernent au moins autant la technique de la production et la réforme agraire, et que par là elles débordent singulièrement le cadre social pour pénétrer sur le terrain de l'économique et du politique.

Opinion de
M. Zumela.

Certes, on peut dire, avec M. Zumeta, délégué du gouvernement vénézuélien, que le moyen de lutter contre le chômage, mal international, est l'adoption de mesures prises et prescrites internationalement; et si, à ce titre sa proposition tendant à instituer par l'intermédiaire du Bureau international du Travail un système d'étude et d'informations méthodiques, en vue de développer et d'organiser efficacement les moyens de production agricole, est susceptible d'être retenue, par contre le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a eu raison, à notre avis de n'admettre cette initiative qu'avec beaucoup de discrétion, de modération et de précaution. Le Conseil d'administration a parfaitement compris que l'organisation internationale du travail ne peut, sur ce point, prétendre à une compétence excessive. Il a compris qu'il ne pouvait trancher ces problèmes qu'en liaison avec la Société des Nations et avec l'Institut international d'agriculture de Rome, en se tenant uniquement sur le terrain qui lui était propre.

Question
de la
production
agricole.

Cette prudence n'a pas empêché le gouvernement français de faire opposition même à cette prétention modeste et de provoquer l'avis de la Cour permanente de justice internationale en lui soumettant la question suivante: "L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature, rentrent-elles dans la compétence de l'organisation internationale du travail"? Et sur ce point, le 12 Aout 1922, en même temps que la Cour rendait son avis concernant la compétence agricole de l'organisation internationale du Travail en matière de personnes, elle excluait cette compétence en matière de production agricole dans les termes suivants: "Les attributions de l'organisation internationale du Travail, dit la Cour, comprennent-elles la faculté de travailler pour perfectionner les moyens d'augmenter la production? Il paraît à la Cour qu'il n'en est pas ainsi ni pour ce qui est de l'agriculture, ni pour ce qui est de toute autre forme d'industrie. Le but dans lequel a été créée l'organisation interna-

Avis de
La Cour
de la
Haye.

"tionale du Travail est l'amélioration du sort des travail-
"leurs, l'adoption de conditions véritablement humaines, par
"exemple en ce qui concerne les heures de travail, le re-
"crutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage,
"et, comme dit le traité, d'autres mesures analogues qui
"doivent s'entendre de mesures destinées à améliorer les
"conditions du travail, à diminuer la misère, l'injustice
"et les privations.

"L'organisation et le développement des moyens
"de production, poursuit la Cour, ne sont pas du domaine
"de l'organisation internationale du travail (l'avis est
"par conséquent ici particulièrement net). Il peut se fai-
"re que, dans certains cas, l'amélioration du sort des tra-
"vailleurs puisse augmenter la production. Il se peut é-
"videmment qu'une augmentation de la production provien-
"ne de l'enseignement technique et professionnel. Il
"se peut que la limitation des heures de travail, ainsi
"que d'autres mesures au bénéfice des travailleurs dimi-
"nuent ou augmentent la production. Il ne s'ensuit pas
"cependant que l'organisation internationale du travail
"doive s'abstenir complètement de tenir compte de la ré-
"percussion des mesures qu'elle tachera de faire adopter
"au bénéfice du travail. S'il apparaissait qu'une mesu-
"re particulière conduisit à une véritable diminution de
"la production, il y aurait peut-être lieu pour l'organi-
"sation internationale du travail d'examiner ce côté de
"la question avant de décider l'adoption de la mesure
"toute désirable qu'elle soit sous d'autres aspects; par
"conséquent l'aspect économique d'un problème ne doit
"pas échapper à l'organisation internationale du travail.
"Si par exemple, on vient dire: la réduction de la journée
"du travail est indispensable; et si, néanmoins, cette
"réduction, dans telle ou telle condition est de nature
"à réduire l'humanité à un état de misère tel que l'éco-
"nomie du travail ne sera pas compensée par le maintien
"de la capacité des consommateurs, l'organisation interna-
"tionale du travail ne pourra évidemment pas se désinté-
"resser de cet aspect économique de la question, suscepti-
"ble de retentir sur les conditions d'existence des ou-
"vriers. Mais l'examen même des moyens dont l'organisa-
"tion internationale du Travail dispose pour le dévelop-
"pement de la production, envisagée au point de vue écono-
"mique, est étranger à la sphère d'activité que la partie
"XIII du traité de Versailles a assignée à l'organisation
"internationale du travail, et d'une façon générale ce
"n'est qu'incidemment que l'exercice par l'organisation
"des attributions qu'elle tient du traité peut réagir sur
"la production.

"D'autre part, il est évident qu'il ne saurait
"être interdit à l'organisation de s'occuper des ques-

Aspect éco-
nomique des
questions
sociales.

Incompéten-
ce de
l'O.I.T.

"tions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, parce qu'il peut en résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens et méthodes de production, ou l'effet que ces mesures pourraient avoir sur la production; ce n'est que de cette manière que la réalisation du problème établi par l'organisation affecte la production.

"De ce qui précède, il suit, dans l'opinion de la Cour, que la question est de savoir si, abstraction faite des points déterminés pour lesquels le Traité prévoit expressément la compétence de l'organisation, l'examen même des moyens de production entre dans le domaine de la compétence de cette organisation".

A cette question, la Cour, pour les motifs déduits précédemment, donne une réponse négative. Cet avis est certes beaucoup moins net et plus nuancé qu'on ne l'eût attendu, et que ne l'eussent espéré ceux qui ont soumis la question à cette juridiction. Il reconnaît en somme, que dans certains cas la connexité entre le social et l'économique est telle qu'il est difficile de les distinguer l'un de l'autre. Au reste ceci concorde parfaitement avec l'attitude discrète que l'organisation internationale du travail a toujours prise de son propre mouvement. Elle n'a jamais eu la prétention, en pareille matière, d'exercer une compétence exclusive. Elle a simplement réclamé une participation à l'étude des problèmes en connexité et en collaboration étroite avec les autres organismes internationaux compétents. Et rien ne montre mieux, en cette matière, à la fois la difficulté du compartimentage étroit des questions, leur solidarité intime et la nécessité d'une collaboration de tous, individus, Etats et organismes internationaux, que le rapport du directeur du Bureau international du Travail, publié il y a 15 jours et actuellement soumis à l'examen de la conférence internationale du travail.

Le dernier rapport du directeur du B.I.T.

La crise économique actuelle.

Ce rapport constitue, malgré les précautions oratoires dont le directeur le fait précéder, une revue admirablement complète dans sa concision des indices de la crise actuelle, de son étendue, de ses répercussions, en même temps qu'un récolement exhaustif de tous les remèdes envisagés, quant au terme d'une étude qui s'est posée chemin faisant, la question de savoir dans quelle mesure la conjoncture défavorable actuelle a empiré la situation des travailleurs, lesquels sont atteints à la fois dans le taux horaire de leur salaire abaissé, dans leur capacité de gain total déterminé par le chômage total ou partiel et dans leur salaire réel par les fluctuations plus ou moins proportionnelles des prix et de la rémunération. Quand après avoir examiné ces différents aspects, le directeur présente la nomenclature des

Remèdes
à envisa-
ger.

des remèdes envisagés. Il est bien forcé alors de ne pas se cantonner strictement aux palliatifs spécifiques du chômage. Il ne peut pas s'en tenir aux travaux publics, à l'assurance, à l'assistance, à la réduction des heures de travail, à une meilleure distribution de la main-d'œuvre, soit à l'intérieur des pays, soit sur la surface du monde. Il ne peut pas se contenter sur ce point de signaler en passant l'amélioration à tirer d'une meilleure organisation de l'émigration humaine. Il est obligé de s'élever au contraire jusqu'à l'étude de l'organisation économique, envisagée dans son ensemble.

Il voit aux prises dans le désordre actuel l'ancienne économie libérale, individualiste, spontanée, comptant uniquement sur la décision et l'intérêt des individus pour ajuster tant bien que mal la production à la consommation, et d'un autre côté, l'économie dirigée, l'économie organisée, l'économie contrôlée, l'économie nationalisée ou internationalisée. Dans l'obscurité présente, semblent poindre les symptômes d'une organisation nouvelle, dans laquelle mesure peut prévoir l'extension, la généralisation, l'internationalisation de ces mesures, conformément au programme remarquablement exposé par M. de Michellis représentant de l'Italie au Bureau international du Travail, à l'aide d'une meilleure utilisation et d'une meilleure répartition des trois grands facteurs de la production : travail, capitaux, richesses nationales, dont le déséquilibre dans certains pays est l'explication de la crise, de même que l'équilibre dans certains autres explique leur immunité relative. Si par exemple dans une certaine mesure la France a échappé à la crise. Si à l'heure actuelle pour grave qu'elle est la crise n'y atteint pas l'acuité qu'elle a ailleurs, c'est précisément en raison de notre production harmonieuse, et de la répartition proportionnée de ces trois éléments de la production, grâce à une vieille civilisation, à une sorte de conscience sociale des nécessités. La dénatalité dont nous avons tant souffert, les hécatombes mêmes de la guerre constituent en ce moment-ci un élément favorable, car l'appel fait à la main-d'œuvre étrangère pour compléter ces vides donne à cette main-d'œuvre le caractère d'une armée de réserve que nous pouvons mobiliser, appeler, arrêter ou refouler selon nos besoins. De même pays riche en capitaux, dont la terre a été savamment cultivée par de longues générations et ceci donne à la France une physionomie particulière et qu'il serait souhaitable de voir généraliser.

Si les pays qui souffrent d'un chômage chronique, dû à la disproportion entre leur population et leurs richesses, étaient dotés des capitaux nécessaires,

Situation
économique
de la France.

ne trouveraient-ils pas le moyen d'employer chez eux, grâce à l'industrialisation, une population plus nombreuse, et devrons-nous nous laisser arrêter dans le concours à leur donner par le spectre de la concurrence? Non, car ces travailleurs, tout en devenant des producteurs, deviennent en même temps des consommateurs. Leur salaire accru leur permettant d'acheter plus de marchandises et de favoriser le commerce international.

Les questions monétaires.

De pareils problèmes dépassent-ils vraiment le cadre normal des préoccupations du Bureau international du Travail? Des questions qui lui semblent aussi étrangères que celle de crédit, comme les questions monétaires, ne rentrent-elles pas très directement dans ce problème de l'adaptation des divers moyens de production? Le capital n'est-il pas un droit incorporel, un pouvoir d'achat, représenté soit par des moyens effectifs, tels que les métaux précieux, soit par des droits, tels que les signatures de crédits. Par conséquent, si nous envisageons les capitaux sous cette forme fiduciaire, le bureau international du Travail est-il hors de son rôle en préconisant certaines facilités de crédit, certaines ouvertures de crédits ou autres solutions monétaires de la crise actuelle.

L'aspect physiologique de la crise actuelle.

Il s'ajoute enfin à cet aspect physiologique de la crise actuelle, engorgement des vaisseaux circulatoires du corps économique, une crise psychologique, une crise morale, une crise de confiance, déterminée par toutes sortes de facteurs notamment politiques, l'inquiétude, l'incertitude, la panique, que seule pourra guérir une amélioration des rapports politiques entre peuples.

Conclusion.

Et ce magistral exposé qui, parti de questions très terre à terre, comme des questions de salaires et des questions d'heures de travail, arrive, dans sa conclusion, à dominer tous les problèmes qui à l'heure actuelle retiennent le cœur et l'esprit humain est la preuve de la difficulté de discerner dans l'art économique et social, sinon dans la science et dans la législation, les aspects complexes de la vie nationale et internationale. A la condition par conséquent de se borner, en la matière, à recenser les faits, à colliger les statistiques, à suggérer les remèdes, à envisager les répercussions sur le monde des travailleurs, sauf à en renvoyer l'application aux organes spécifiquement qualifiés et à collaborer éventuellement avec eux, on ne voit pas quelle critique on pourrait faire au bureau international du travail d'une activité débordante et envahissante. Placée, comme l'est l'organisation internationale du travail, au centre de l'information et de l'action, représentant l'intérêt de la partie la plus nombreuse de

l'humanité civilisée,instituée pour en améliorer le sort
et travailler à la paix sociale,condition de la paix uni-
verselle,elle ne peut se désintéresser de la paix univer-
selle,condition,elle aussi,de la paix sociale.

F I N