

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

PREMIERE SESSION (ORDINAIRE)

AVIS CONSULTATIF N° 1

Par sa résolution en date du 12 mai 1922, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question de savoir :

"Si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles ?"

La requête pour avis consultatif sur cette question a été transmise à la Cour par une lettre du Secrétaire général de la Société des Nations, dûment autorisé à cet effet par le Conseil.

En exécution de l'article 73 du règlement de la Cour, la requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations, par l'intermédiaire de son Secrétaire général, aux Etats mentionnés à l'annexe au Pacte et aux organisations suivantes :

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs ;

La Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens ;

La Fédération syndicale internationale.

La requête a été, en outre, communiquée à l'Allemagne et à la Hongrie.

Enfin, la Cour a décidé d'entendre, au sujet de cette question, en séance publique, les représentants de tout gouvernement et de toute organisation internationale qui lui notifieraient, dans un délai déterminé, le désir d'être ainsi entendus. Cette décision fut portée à la connaissance de tous les Membres, Etats et organisations mentionnés ci-dessus et du Bureau international du Travail, à Genève.

Au moment de formuler son avis, la Cour se trouvait ainsi en présence des documents suivants :

1. Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général, du 17 mars 1922, avec les annexes à cette lettre.

2. Mémoire du gouvernement néerlandais du 14 juin 1922.

3. Mémoire de la Fédération professionnelle générale néerlandaise (Algemeen Nederlandsch Vakverbond).

4. Télégramme du gouvernement suédois.

Elle a, de plus, entendu des exposés oraux :

1. de la part du gouvernement britannique ;

2. de la part du gouvernement néerlandais ;

3. de la part de la Fédération syndicale internationale

4. de la part de la Confédération internationale des syndicats chrétiens ;

5. de la part du Bureau international du Travail.

De ces informations résultent les faits suivants

En vue de réaliser l'accord prescrit par l'article 389, alinéa 3 du Traité de Versailles, le ministre du Travail des Pays-Bas a provoqué, au sujet de la nomination du délégué ouvrier à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, une consultation des cinq organisations ouvrières néerlandaises qu'il considérait comme les plus importantes, à savoir :

1. La Confédération néerlandaise des syndicats comptant, au mois d'avril 1921, 218.596 membres ;

2. Le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine comptant, au mois d'avril 1921, 155.642 membres ;

3. La Fédération professionnelle chrétienne nationale comptant, au mois d'avril 1921, 75.618 membres ;

4. La Fédération professionnelle générale néerlandaise comptant, au mois d'avril 1921, 51.195 membres ;

5. Le Secrétariat national ouvrier comptant, au 1er janvier 1921, 36.038 membres.

La dernière des cinq organisations énumérées ci-dessus a refusé de prendre part à cette consultation qui, d'ailleurs, n'a pas abouti à un accord général. Les organisations mentionnées sous

les n^{os} 2, 3 et 4 se sont entendues pour présenter à la nomination un candidat unique, tandis que la Confédération néerlandaise des syndicats croyait avoir, de son côté, le droit de présenter le délégué des ouvriers.

Le délégué ouvrier néerlandais à la première et à la deuxième sessions de la Conférence du Travail avait été désigné dans le sein de la Confédération néerlandaise des syndicats, ou bien sans opposition de la part des autres organisations, ou bien avec leur consentement exprès. Ces organisations s'étaient alors vues représenter par des conseillers techniques. Toutefois, au moment de faire la désignation pour la deuxième session de la Conférence, le ministre avait manifesté son intention de désigner la fois suivante un membre des autres organisations, tout en assurant à la Confédération néerlandaise des syndicats qu'elle serait représentée par un conseiller.

En conséquence, le ministre a proposé, en 1921, de choisir un des conseillers techniques à la troisième session de la Conférence parmi les membres de la Confédération néerlandaise des syndicats, tout en désignant comme délégué ouvrier le candidat des autres organisations. La Confédération néerlandaise des syndicats, cependant, ne voulut pas se prêter à cet arrangement.

C'est alors que, par décret royal du 4 octobre 1921, la Reine des Pays-Bas a désigné, comme délégué ouvrier, le candidat commun des trois organisations.

Par lettre du 22 octobre 1921, la Confédération néerlandaise des syndicats a adressé au Bureau international du Travail une protestation contre cette désignation. Elle soutient que la désignation a été faite en violation de l'article 389 du Traité de Versailles, puisque le candidat choisi n'a pas été d'accord avec elle qui, prise isolément, compte le plus grand nombre de membres et constitue de ce chef l'organisation la plus représentative au sens de l'article précité.

La Conférence, cependant, a admis à siéger le délégué ouvrier nommé par le gouvernement néerlandais, étant entendu que cette admission ne pourrait être considérée comme un précédent. En même temps, elle a pris la résolution suivante :

"La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale."

A la suite de cette résolution et sur les instructions du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, le Directeur de ce Bureau adressa au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour émit un avis sur la question de savoir si la désignation du délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail avait été effectuée conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles.

Cette requête fut accueillie par le Conseil qui décida de demander à la Cour un avis consultatif sur la question précitée.

*

* *

La Cour émet l'avis suivant :

Le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail ayant été admis par la Conférence, la Cour est d'avis que la question dont elle est saisie n'a d'autre but que d'obtenir une interprétation des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389. Si la manière dont le gouvernement des Pays-Bas a procédé lors de la désignation du délégué ouvrier forme l'objet de la question, d'après la formule adoptée par le Conseil de la Société des Nations, ce n'est que pour bien préciser la situation de fait à laquelle l'interprétation doit s'appliquer.

Les textes essentiels à considérer sont le troisième et le septième paragraphes de l'article 389 :

Paragraphe 3. - "Les Membres s'engagent à désigner des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous réserve que de telles organisations existent."

Paragraphe 7. - "Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article."

La Confédération néerlandaise des syndicats, d'après les renseignements fournis à la Cour, est celle d'entre les organisations analogues existant aux Pays-Bas qui compte le plus grand nombre de membres.

Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elle soit la plus représentative, mais pour les fins du présent avis, elle peut être présumée comme telle.

La Conférence générale des représentants des Membres de l'Organisation internationale du Travail est composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux sont les délégués du gouvernement et dont les deux autres représentent respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. (Voir premier paragraphe de l'article 389.)

Il n'y a aucune restriction au libre choix du gouvernement pour ce qui est de la nomination des deux délégués gouvernementaux, mais, par contre, il en existe une en ce qui concerne le choix des délégués non gouvernementaux. Par le troisième paragraphe de l'article 389 du Traité, les Membres s'engagent, sous réserve que des organisations professionnelles existent dans le pays, à désigner les délégués non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré.

L'engagement stipulé dans ce troisième paragraphe n'engendre pas un simple devoir moral. Il fait partie du Traité et constitue une obligation qui lie les Parties Contractantes entre elles.

Cette obligation consiste à faire les désignations d'accord avec les organisations les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs. Le mot "représentatives" n'a pas trouvé de définition dans le Traité. On doit évidemment tenir pour les organisations les plus représentatives celles qui représentent respectivement au mieux les employeurs et les travailleurs. Préciser quelles sont ces organisations, c'est une question d'espèce qui doit être résolue pour chaque pays, au moment même où se fait la désignation. Certes, le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère pour juger du caractère représentatif d'une organisation, mais c'est un facteur important ; toutes choses égales d'ailleurs, l'organisation comprenant le plus grand nombre d'adhérents sera l'organisation la plus représentative. Le gouvernement de l'Etat a le devoir de déterminer, d'après les éléments dont il dispose, quelles organisations sont, en fait, les plus représentatives. Toutefois, sa décision en la matière est sujette à révision en vertu du paragraphe 7 ; et la Conférence peut refuser, par une majorité des deux tiers, d'admettre tout délégué qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes de l'article. Ce refus d'admission peut être basé sur des raisons quelconques, soit de fait, soit de droit, amenant la Conférence à cette conviction que les délégués n'ont pas été choisis conformément aux stipulations du Traité.

Le gouvernement néerlandais, dont la bonne foi n'a pas été contestée, est arrivé à estimer que trois de ces organisations - le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine, la Fédération professionnelle chrétienne nationale et la Fédération professionnelle générale néerlandaise - étaient, dans leur ensemble, plus représentatives des ouvriers des Pays-Bas que la Confédération néerlandaise des syndicats. En conséquence, le gouvernement a désigné le délégué d'accord avec ces trois organisations.

Le gouvernement néerlandais pouvait-il se passer de l'accord avec la Confédération néerlandaise des syndicats et se contenter de l'accord avec les trois autres organisations ?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de se demander tout d'abord si l'accord devait être fait avec une seule organisation.

Il a été dit que le troisième paragraphe de l'article 389 n'employait le pluriel pour le mot "organisations" qu'en raison de ce qu'il traite à la fois et du choix du délégué des employeurs et du choix du délégué des ouvriers et que sa portée était que le gouvernement devait, en désignant le premier, procéder d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les employeurs, et en désignant le second, d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les travailleurs.

La Cour ne saurait se ranger à cette interprétation.

La thèse soutenue par la Confédération néerlandaise ne trouve pas d'appui suffisant dans la rédaction de l'article, et, en tout cas, il est évident que les idées qui ont inspiré les dispositions du paragraphe 3 démontrent clairement que la seule interprétation raisonnable est celle selon laquelle le mot "organisations" au pluriel se rapporte tant aux organisations des employeurs qu'à celles des travailleurs.

D'après l'alinéa premier de l'article 389, le délégué ouvrier représente en général tous les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. 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 des personnes dont les opinions seront en harmonie avec les opinions respectives des employeurs et des travailleurs. Si donc, dans un pays, il y a plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, toutes devront être prises en considération par le gouvernement lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. C'est seulement en procédant de cette manière que le gouvernement pourra arriver à choisir des personnes qui, suivant les circonstances, feront valoir dans la Conférence le point de vue des masses ouvrières intéressées.

L'exemple suivant démontre combien la thèse soutenue par la Confédération néerlandaise des syndicats s'écarte de l'esprit de l'article 389 du Traité de Versailles. Il existe dans un pays donné six organisations ouvrières, l'une comprenant 110.000 adhérents, et chacune des cinq autres 100.000 adhérents. Selon l'opinion de ceux qui contestent la désignation faite dans le cas soumis à la Cour, le candidat présenté par les cinq dernières organisations devrait être écarté au profit de celui de la première. Cent dix mille ouvriers feraient la loi à cinq cent mille.

Un tel résultat juge l'interprétation qui le rendrait possible et il faudrait un texte non équivoque pour l'imposer. Or, la rédaction de l'article ne fournit aucun argument en ce sens.

On a fait valoir qu'il y aurait intérêt à ce que le délégué représente une seule organisation et non pas un groupe d'organisations dont les tendances peuvent être divergentes. La Cour se borne à constater que l'idée de la représentation d'une seule organisation n'a nulle part été formulée dans le texte du Traité, qui, par contre, parle expressément, dans l'alinéa premier de son article 389, de la représentation des travailleurs du pays considéré.

La Confédération néerlandaise des syndicats a objecté également que, même si l'on admet que le texte du paragraphe 3 de l'article 389 vise plusieurs organisations ouvrières et patronales, la désignation du délégué n'aurait pas été faite conformément aux stipulations dudit paragraphe, car un accord avec trois organisations, parmi lesquelles n'est pas comprise l'organisation la plus nombreuse, n'est pas un accord avec les organisations les plus représentatives. On semble vouloir dire que si le texte est interprété au pluriel, l'accord devrait être fait avec toutes les organisations les plus représentatives. Mais en admettant qu'une telle interprétation soit conciliable avec la lettre du paragraphe 3 de l'article 389, elle n'est pas acceptable. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer que l'interprétation dont il s'agit permettrait à une seule organisation, contrairement à la volonté de la grande majorité des ouvriers, d'empêcher la réalisation d'un accord. Un système qui aurait cette conséquence doit être rejeté.

L'objectif que chaque Gouvernement doit se proposer est certainement l'accord avec toutes les organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs; mais c'est là seulement un idéal dont la réalisation est extrêmement difficile et qu'on ne peut partant considérer comme le cas normal prévu par le paragraphe 3 de l'article 389.

Ce qu'on demande aux Gouvernements, c'est de faire de leur mieux pour obtenir un accord qui, dans l'espèce, puisse être considéré comme le meilleur pour assurer la représentation des travailleurs du pays.

Le Gouvernement des Pays-Bas n'a pas fait autre chose lorsque, l'entente avec toutes les organisations professionnelles qu'il estimait les plus représentatives ayant échoué, il a procédé à la désignation du délégué ouvrier d'accord avec les organisations qui comptaient, dans leur ensemble, le plus grand nombre des ouvriers organisés du pays. Cela ne veut pas dire qu'un groupement occasionnel et temporaire de trois organisations différentes ait été considéré par le Gouvernement des Pays-Bas comme une seule organisation qui, de ce fait, serait devenue la plus représentative au lieu et place de la Confédération néerlandaise des syndicats. Une telle fiction n'est nullement nécessaire pour expliquer et justifier l'action du Gouvernement.

PAR CES MOTIFS

La Cour est d'avis que le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, et donne, par conséquent, à la question qui lui a été posée, une réponse affirmative.

Le présent avis ayant été rédigé en français et en anglais c'est le texte français qui fera foi.

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le trente et un juillet mil neuf cent vingt-deux, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

(signé) LODER,
Le Président.

(signé) ^OÅ. HAMMERSKJÖLD,
Le Greffier.