

PUBLICATIONS DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

SÉRIE B — N° 13

Le 23 juillet 1926

RECUEIL DES AVIS CONSULTATIFS

COMPÉTENCE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE
DU TRAVAIL POUR RÉGLEMENTER ACCESSOI-
REMENT LE TRAVAIL PERSONNEL DU PATRON

PUBLICATIONS OF THE PERMANENT COURT
OF INTERNATIONAL JUSTICE.

SERIES B. — No. 13

July 23rd, 1926

COLLECTION OF ADVISORY OPINIONS

COMPETENCE OF THE INTERNATIONAL LABOUR
ORGANIZATION TO REGULATE, INCIDENTALLY,
THE PERSONAL WORK OF THE EMPLOYER

Société d'Éditions
A. W. Sijthoff
Leyde



A. W. Sijthoff's
Publishing Company
Leyden

COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

ONZIÈME SESSION (ORDINAIRE)

1926.
Le 23 juillet.
Dossier F. a. XV.
Rôle XI. 1.

Présents:

MM. HUBER, *Président*,
LODER, *ancien Président*,
WEISS, *Vice-Président*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

PESSÔA.

} *Juges.*

AVIS CONSULTATIF N° 13

COMPÉTENCE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU
TRAVAIL POUR RÉGLER ACCESSOIREMENT LE TRAVAIL
PERSONNEL DU PATRON

Le 17 mars 1926, le Conseil de la Société des Nations a adopté la
Résolution suivante :

« Le Conseil de la Société,

« Ayant pris connaissance d'une lettre du 3 février 1926 du
Directeur du Bureau international du Travail, adressée au
Secrétaire général de la Société des Nations et par laquelle la
Résolution suivante adoptée par le Conseil d'administration
du Bureau international du Travail a été communiquée au
Conseil :

« Le Conseil d'administration du Bureau international
du Travail, saisi par le groupe patronal d'une demande

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE.

ELEVENTH (ORDINARY) SESSION

1926.
July 23rd.
File F. a. XV.
Docket XI. 1.

Present :

MM. HUBER, *President*,
LODER, *Former President*,
WEISS, *Vice-President*,

Lord FINLAY,

MM. NYHOLM,

MOORE,

DE BUSTAMANTE,

ALTAMIRA,

ODA,

ANZILOTTI,

PESSÔA.

} *Judges.*

ADVISORY OPINION No. 13.

COMPETENCE OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION
TO REGULATE, INCIDENTALLY, THE PERSONAL WORK
OF THE EMPLOYER.

On March 17th, 1926, the Council of the League of Nations adopted the following Resolution :

“The Council of the League,

“Having considered a letter of February 3rd, 1926, from the Director of the International Labour Office to the Secretary-General of the League of Nations by which the Council is informed of the adoption by the Governing Body of the International Labour Office of a Resolution in the following terms :

“The Governing Body of the International Labour Office, having before it a request of the Employers' Group

tendant à poser à la Cour internationale de Justice la question de la compétence de l'Organisation internationale du Travail au sujet du travail personnel du patron, tout en estimant dans sa majorité que l'Organisation internationale du Travail est compétente dans le cas visé par la requête et en déclarant que sa décision ne saurait constituer un précédent, décide de transmettre la demande au Conseil de la Société des Nations, par application de l'article 14 du Traité de paix, en donnant à la question à poser à la Cour la rédaction suivante :

« L'Organisation internationale du Travail a-t-elle compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ? »

« A l'honneur de prier la Cour permanente de Justice internationale de donner un avis consultatif sur la question formulée dans la Résolution citée ci-dessus.

« Le Bureau international du Travail est invité à prêter à la Cour toute l'aide dont elle pourrait avoir besoin pour l'examen de la question qui lui est soumise.

« Le Conseil autorise le Secrétaire général à soumettre la présente Requête à la Cour, ainsi que la lettre du Directeur du Bureau international du Travail du 3 février 1926, et tous autres documents relatifs à la question, à donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et à prendre, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

Ensuite de cette Résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations, à la date du 20 mars 1926, a transmis à la Cour une Requête pour avis consultatif conçue dans les termes suivants :

« Le Secrétaire général de la Société des Nations,
 « en exécution de la Résolution du Conseil du 17 mars 1926
 et en vertu de l'autorisation donnée par le Conseil,
 « a l'honneur de présenter à la Cour permanente de Justice internationale une Requête demandant à la Cour de bien vouloir, conformément à l'article 14 du Pacte, donner au Conseil un avis consultatif sur les questions qui ont été renvoyées à la Cour par la Résolution du 17 mars 1926.

for the submission to the Permanent Court of International Justice of the question of the jurisdiction of the International Labour Organization in regard to the personal work of the employer, decides, although the majority considers that the International Labour Organization is competent in the matter to which the request refers, and declaring that the present decision shall not constitute a precedent, to transmit the request to the Council of the League of Nations in application of Article 14 of the Treaty of Peace, and to state the question to be referred to the Court as follows :

“Is it within the competence of the International Labour Organization to draw up and to propose labour legislation which, in order to protect certain classes of workers, also regulates incidentally the same work when performed by the employer himself?”

“Has the honour to request the Permanent Court of International Justice to give an advisory opinion on the question formulated in the above-quoted Resolution.

“The International Labour Office is requested to afford the Court all the assistance which it may require in the consideration of the question hereby submitted.

“The Council authorizes the Secretary-General to submit the present Request to the Court, together with the letter of the Director of the International Labour Office of February 3rd, 1926, and all other relevant documents, to give all assistance necessary in the examination of the question and, if necessary, to take steps to be represented before the Court.”

In pursuance of this Resolution, the Secretary-General of the League of Nations submitted to the Court, on March 20th, 1926, a Request for an advisory opinion in the following terms :

“The Secretary-General of the League of Nations,

“In pursuance of the Council Resolution of March 17th, 1926, and in virtue of the authorization given by the Council,

“Has the honour to submit to the Permanent Court of International Justice an Application requesting the Court, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion to the Council on the questions which are referred to the Court by the Resolution of March 17th, 1926.

« Le Secrétaire général se tiendra à la disposition de la Cour pour donner toute l'aide nécessaire à l'examen de l'affaire et prendra, le cas échéant, des dispositions pour être représenté devant la Cour. »

Conformément à l'article 73 du Règlement, la Requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations, ainsi qu'aux États mentionnés dans l'annexe au Pacte.

En vertu du même article, la Requête a été notifiée également à l'Organisation internationale du Travail et aux organisations internationales, désignées ci-après, qui ont été considérées comme étant susceptibles de fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour :

Organisation internationale des employeurs industriels ;

Fédération syndicale internationale ;

Confédération internationale des syndicats chrétiens.

Il a, en outre, été porté à la connaissance des quatre organisations auxquelles avait été notifiée la Requête, que, si elles désiraient fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour, elles devraient déposer une demande à cet effet ; en même temps, un délai a été fixé pour la présentation éventuelle de mémoires écrits. Toutes les organisations intéressées, à l'exception de la Confédération internationale des syndicats chrétiens, ont fait parvenir des mémoires à la Cour.

Sur la demande des organisations intéressées, leurs représentants ont fourni des renseignements au cours des audiences tenues respectivement les 28 et 29 juin 1926. Ces représentants étaient :

- 1) pour l'Organisation internationale du Travail, *M. Albert Thomas*, Directeur du Bureau international du Travail ;
- 2) pour l'Organisation internationale des employeurs industriels, *M^e Borel*, de Genève, et *M^e Lecocq*, de Bruxelles, Secrétaire général de l'Organisation ;
- 3) pour la Fédération syndicale internationale, *M^e Mendels*, d'Amsterdam ;
- 4) pour la Confédération internationale des syndicats chrétiens, *M. Serrarens*, d'Utrecht, Secrétaire général de la Confédération.

Enfin, le Bureau international du Travail a soumis à la Cour, conformément à la Résolution du Conseil de la Société des Nations, une collection de documents visant la manière dont avait été traitée,

“The Secretary-General will be prepared to furnish any assistance which the Court may require in the examination of this matter, and will, if necessary, arrange to be represented before the Court.”

In conformity with Article 73 of the Rules of Court, notice of the Request was given to the Members of the League of Nations and to the States mentioned in the Annex to the Covenant.

Under the same article, notice of the Request was also given to the International Labour Organization and to the following further international organizations considered as likely to be able to furnish information on the question submitted to the Court :

International Organization of Industrial Employers ;
International Federation of Trades Unions ;
International Confederation of Christian Trades Unions.

It was further brought to the knowledge of the four Organizations notified that, should they desire to furnish information on the question at issue, they would have to file applications in this respect ; at the same time, a delay for the presentation of written memoranda was fixed. Such memoranda were received from all the organizations concerned, except the International Confederation of Christian Trades Unions.

At the request of the Organizations, their representatives furnished information at the hearings held on June 28th and 29th, 1926. These representatives were :

- (1) For the International Labour Organization, *M. Albert Thomas*, Director of the International Labour Office.
- (2) For the International Organization of Industrial Employers, *Me. Borel*, of Geneva, and *Me. Lecocq*, of Brussels, the Secretary-General of the Organization.
- (3) For the International Federation of Trades Unions, *Me. Mendels*, of Amsterdam.
- (4) For the International Confederation of Christian Trades Unions, *M. Serrarens*, of Utrecht, the Secretary-General of the Confederation.

The International Labour Office finally submitted to the Court, in conformity with the Resolution of the Council of the League of Nations, a set of documents concerning the treatment by the

par l'Organisation internationale du Travail, la question du travail de nuit dans les boulangeries et ayant trait à l'origine de la question soumise à la Cour. Le Directeur du Bureau international, à la suite des audiences, a déposé une série de pièces complémentaires ¹.

I.

La Cour juge utile, en premier lieu, de rappeler les circonstances qui ont amené le Conseil de la Société des Nations à lui demander un avis consultatif sur la question énoncée dans la Requête.

L'ordre du jour de la sixième session de la Conférence internationale du Travail, tenue en 1924, portait l'article suivant :

« IV. Travail de nuit dans les boulangeries. »

L'inscription de ce sujet à l'ordre du jour n'avait donné lieu à aucune opposition de la part des États membres de l'Organisation internationale du Travail.

En conséquence et conformément à la procédure ordinaire, le Bureau international du Travail avait élaboré, après enquête, un « avant-projet de convention » sur le travail de nuit dans les boulangeries, destiné à servir de base aux délibérations de la Conférence ; cet avant-projet prévoyait, entre autres prescriptions, que, sous réserve de certaines exceptions, aucun travail ne pourrait être effectué dans les boulangeries pendant la nuit. Pour l'application de l'avant-projet, le terme « boulangerie » comprenait tous les établissements où l'on fabrique du pain, de la pâtisserie ou de la confiserie, exception faite de la fabrication ménagère.

L'examen par la Conférence du sujet du travail de nuit dans les boulangeries aboutit le 5 juillet 1924 à l'adoption provisoire, par 73 voix contre 15, d'un avant-projet de convention, renvoyé pour le vote final à la septième session de la Conférence, et dont l'article premier était ainsi conçu :

« Sous réserve des exceptions prévues dans les dispositions de la présente Convention, est interdite pendant la nuit la fabrication du pain, de la pâtisserie ou des produits similaires à base de farine.

« Cette interdiction s'applique au travail de toutes personnes, aussi bien patrons qu'ouvriers, participant à la fabrication

¹ La liste de toutes les pièces mentionnées ci-dessus figure en annexe au présent avis.

International Labour Organization of the question of nightwork in bakeries and concerning the origin of the question submitted to the Court. The Director of the Office, in connection with the hearings, filed a certain number of additional documents ¹.

I.

The Court considers it expedient, in the first place, to indicate the circumstances which led the Council of the League of Nations to ask for an advisory opinion on the question set out in the Request.

On the Agenda for the Sixth Session of the International Labour Conference, held in 1924, there appeared the following item :

✓“IV. Nightwork in Bakeries.”

The inclusion of this item in the agenda was not objected to by any of the Governments of the Members of the International Labour Organization.

Accordingly, and in conformity with the usual procedure, the International Labour Office prepared, after consulting the Governments, a “proposed Draft Convention” concerning nightwork in bakeries, to be used as a basis for the discussions of the Conference ; this draft provided, *inter alia*, that subject to certain exceptions no work should be carried on in bakeries during the night. For the purpose of the draft, the term “bakery” included all undertakings where bread, pastry or confectionery is made, but did not include domestic bakery.

The discussion by the Conference of the subject-matter of nightwork in bakeries resulted in the preliminary adoption, on July 5th, 1924, by 73 votes to 15, of a proposed Draft Convention, referred for final vote to the Seventh Session of the Conference ; the first Article of this Draft Convention runs as follows :

“Subject to the exceptions hereinafter provided, the making of bread, pastry or other flour confectionery during the night is forbidden.

“This prohibition applies to the work of all persons, including proprietors as well as workers, engaged in the making

¹ All the documents referred to above are listed in the Annex.

visée ; elle ne concerne toutefois pas la fabrication ménagère effectuée par les membres d'une même famille pour leur consommation personnelle.

« La présente Convention ne vise pas la fabrication en gros des biscuits. »

L'adoption de cet avant-projet était le résultat d'une discussion importante. En effet, la question avait été renvoyée à une Commission de la Conférence : au rapport de cette Commission était joint un rapport des membres de la minorité qui soulevait de sérieuses objections contre l'application au patron lui-même, dans le projet de convention, du principe de l'interdiction du travail de nuit. La minorité était composée de membres appartenant au groupe des employeurs de la Conférence. Ses objections furent reprises avec beaucoup de force au cours des délibérations de la Conférence plénière.

A l'ordre du jour de la septième session de la Conférence était inscrit, toujours sans avoir fait l'objet d'aucune opposition de la part des Membres de l'Organisation internationale du Travail, l'article suivant :

« IV. *Travail de nuit dans les boulangeries* (vote final sur le projet de convention adopté par un premier vote de la Conférence à sa sixième session). »

La Commission saisie de ce sujet devait, entre autres, s'occuper des deux amendements suivants à l'article premier du projet de convention :

1) « Cette interdiction s'applique au travail de toutes personnes employées à la fabrication des produits de ce genre, mais elle ne s'applique ni au travail effectué par le patron lui-même ou par toute autre personne travaillant pour son propre compte, ni au travail effectué par les membres d'une même famille pour leur consommation personnelle, ni au travail effectué dans une boulangerie dépendant d'un hôtel, d'un restaurant ou d'une institution publique ou privée en vue de la consommation dans l'hôtel, le restaurant ou l'institution. »

(Grande-Bretagne.)

2) « Cette interdiction s'applique au travail de toutes les personnes employées à la fabrication visée ; elle ne concerne

of such products ; but it does not apply to work which is done by members of the same family for their own consumption.

“This Convention has no application to the wholesale manufacture of biscuits.”

The adoption of this proposed draft was the outcome of an important discussion. The report of that Commission of the Conference, to which the matter had been referred, was accompanied by a minority report in which strong exception was taken to the application made in the Draft Convention of the principle of prohibition of nightwork to the employer himself. The minority was composed of members belonging to the employers' group of the Conference. Its objections were again expressed with much force also in the debates of the full Conference.

In the Agenda for the Seventh Session of the Conference was included, again without objection from the Members of the International Labour Organization, the following item :

“IV. *Nightwork in Bakeries* (final vote on the Draft Convention adopted by a preliminary vote of the Conference at its Sixth Session).”

The Commission to which this item was referred had to deal, amongst others, with the following two amendments to Article I of the Draft Convention :

(1) “This prohibition applies to the work of all persons employed in the making of such products, but it does not apply to work done by the employer himself or by any person working on his own account, or to work which is done by members of the same family for their own consumption, or to work done in a bakery belonging to an hotel or restaurant or any public or private institution for consumption in the hotel, restaurant or institution.”

(*Great Britain.*)

(2) “This prohibition applies to the work of all persons engaged in the making of such products ; but it does not apply

toutefois ni la fabrication effectuée par le chef d'entreprise même ou par toute autre personne travaillant pour son propre compte, ni la fabrication ménagère à laquelle se livrent les membres d'une même famille pour leur consommation personnelle.

« Les États qui, dans leur législation nationale, auraient déjà étendu l'interdiction du travail de nuit aux chefs d'entreprise mêmes, s'engagent à maintenir ce régime d'interdiction générale. »

(*Belgique*, amendements subsidiaires dans le cas où l'amendement britannique ne serait pas adopté.)

Lorsque le projet de convention revint devant la Conférence, l'article premier fut rédigé dans les termes suivants :

« Sous réserve des exceptions prévues dans les dispositions de la présente Convention, est interdite pendant la nuit la fabrication du pain, de la pâtisserie ou des produits similaires à base de farine.

« Cette interdiction s'applique au travail de toutes personnes, aussi bien patrons qu'ouvriers, participant à la fabrication visée ; elle ne concerne toutefois pas la fabrication ménagère effectuée par les membres d'un même foyer pour leur consommation personnelle.

« La présente Convention ne vise pas la fabrication en gros des biscuits. Il appartient à chaque Membre de déterminer, après consultation des organisations patronales et ouvrières intéressées, à quels produits devra s'appliquer le terme « biscuits » aux fins de la présente Convention. »

Après un débat au cours duquel furent énoncées de nouveau les objections soulevées par le groupe des employeurs contre l'application aux patrons de l'interdiction du travail de nuit, la Conférence, à la date du 5 juin 1925, rejeta formellement l'amendement britannique à l'article premier par 73 voix contre 36 ; l'amendement de la Belgique fut retiré. Le 8 juin 1925, le projet de convention, comprenant l'article premier dont le texte a été rappelé ci-dessus, fut définitivement adopté par 81 voix contre 26.

Le groupe des employeurs, toutefois, maintenait ses doutes relativement au caractère légal de l'extension au travail personnel du patron, prévue par cet article premier, de l'interdiction du travail de nuit. Ce groupe proposa donc à la trentième session du Conseil

to such work done by the head of the undertaking himself or by any other person working on his own account, nor to work which is done by members of the same family for their own consumption.

“Those Members the national legislation of which has already extended the prohibition of nightwork to the heads of undertakings agree to maintain this system of general prohibition.”

(*Belgium*, subsidiary amendment in case the British amendment is not adopted.)

When the Draft Convention was reported back to the Conference, the first Article was worded as follows :

“Subject to the exceptions hereinafter provided, the making of bread, pastry or other flour confectionery during the night is forbidden.

“This prohibition applies to the work of all persons, including proprietors as well as workers, engaged in the making of such products ; but it does not apply to the making of such products by members of the same household for their own consumption.

“This Convention has no application to the wholesale manufacture of biscuits. Each Member may, after consultation with the employers' and workers' organizations concerned, determine what products are to be included in the term 'biscuits' for the purpose of this Convention.”

After discussion, in the course of which the objections raised by the employers' group to the application to employers of the prohibition of nightwork were again stated, the Conference, on June 5th, 1925, formally rejected the British amendment to Article 1 by 73 votes to 36 ; the Belgian amendment was withdrawn. On June 8th, 1925, the Draft Convention, including the Article 1 (set out above), was finally adopted by 81 votes to 26.

The employers' group, however, maintained their doubts as to the legality of the extension, in the said article, of the prohibition against nightwork to the personal work of the employer. They accordingly proposed, at the Thirtieth Session of the Governing

d'administration du Bureau international du Travail que le Conseil d'administration prit les dispositions nécessaires en vue de consulter la Cour sur le point de savoir si l'Organisation internationale du Travail était compétente pour élaborer et proposer une réglementation visant le travail personnel du patron. Au cours de la discussion qui suivit, on fit remarquer, entre autres observations, que la question au sujet de laquelle l'avis de la Cour était désiré, se présentait, en réalité, d'une manière moins générale et visait, en fait, seulement le point de savoir si l'Organisation internationale du Travail était compétente pour élaborer et proposer une réglementation qui, tout en visant principalement et d'une manière essentielle le travail des ouvriers, visait accessoirement le travail du patron considéré comme travailleur. Cette opinion prévalut, et le Conseil d'administration finit par adopter, par 17 voix sans opposition, une Résolution dont les termes se trouvent reproduits dans celle du Conseil de la Société des Nations citée plus haut.

Cette dernière Résolution montre que c'est pour donner suite à la demande du Conseil d'administration que le Conseil de la Société décida de prier la Cour de donner un avis consultatif sur la question mentionnée au début du présent avis.

II.

La question soumise à la Cour est la suivante : « L'Organisation internationale du Travail a-t-elle compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés (*workers*), vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ? »

Comme il ressort des termes dans lesquels a été formulée la question, et ainsi que l'ont admis les déclarations faites oralement devant la Cour par les représentants des organisations intéressées, la question soumise à la Cour est générale et ne vise pas une branche d'industrie en particulier. Pour ce motif, la Cour, aux fins du présent avis, n'a pas examiné spécifiquement, sinon à titre d'exemple, la situation dans l'industrie boulangère, qui avait été prise en considération dans le projet de convention visant le travail de nuit dans les boulangeries. On ne saurait donc tirer de la réponse faite par la Cour à la question qui lui a été posée, aucune conclusion relativement à la nature de la réglementation que pourrait justifier une situation analogue dans un cas particulier quelconque.

Body of the International Labour Office, that this Body should take the necessary steps in order to obtain the Court's opinion as to whether the International Labour Organization was competent to draw up and propose regulations applying to the work of the employer himself. In the course of the discussion which ensued, it was, *inter alia*, observed that the question on which the Court's opinion was required had, in fact, a less general scope and contemplated only whether the Labour Organization was competent to draw up and propose regulations which, primarily and essentially intended to deal with the work of employed persons, incidentally affected the work of an employer considered as himself a worker. This view prevailed, and, eventually, the Governing Body adopted, by 17 votes, there being no contrary vote, a Resolution the terms of which are reproduced in the Resolution of the Council of the League of Nations set out above.

The latter Resolution shows that it was in compliance with the request of the Governing Body that the Council of the League decided to ask the Court to give an advisory opinion on the question stated at the outset of the present opinion.

II.

The question submitted to the Court is whether it is within the competence (*compétence*) of the International Labour Organization "to draw up and propose labour legislation which, in order to protect certain classes of workers, also regulates incidentally the same work when performed by the employer himself".

It appears by the terms of reference and is admitted in the oral declarations made before the Court by the representatives of the organizations concerned that the question submitted to the Court is general, and does not relate to any particular branch of industry. For this reason, the conditions of the baking industry, which have been taken into account in the proposed convention concerning nightwork in bakeries, have not been specifically considered by the Court for the purpose of the present Opinion, except by way of illustration. No conclusions, therefore, as to what kind of legislation such conditions may justify in any particular case can be drawn from the answer given by the Court to the question before it.

Les termes de la Requête établissent en outre clairement que la Cour est appelée, non à traiter du travail de l'employeur en général, mais seulement à s'en occuper dans la mesure où ce travail est le même que celui du salarié et où la réglementation du travail patronal vient accessoirement s'ajouter à une réglementation proposée en vue de protéger certaines catégories de travailleurs salariés et pour assurer cette protection.

Il ressort des termes de la question :

a) que la réglementation envisagée dans celle-ci, savoir la législation pour la protection des travailleurs salariés, est, par hypothèse, considérée comme ressortissant à la compétence de l'Organisation internationale du Travail, sous réserve de la question de savoir si elle affecte accessoirement le travail de l'employeur ;

b) que la réglementation proposée du travail de l'employeur est, par hypothèse, à considérer comme présentant un caractère réellement accessoire par rapport à la réglementation du travail admise comme étant du domaine de compétence de l'Organisation internationale du Travail ;

c) que l'expression du texte anglais *workers* ne vise que les travailleurs salariés. Cette interprétation est conforme au sens du texte anglais ainsi qu'aux termes employés dans le texte français, où l'équivalent de cette expression *workers* est « travailleurs salariés ». La Cour doit donc considérer le texte anglais de la question comme s'il parlait d'une « réglementation qui, afin d'assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron ».

La Cour n'est pas sollicitée d'émettre un avis sur l'existence d'une compétence générale quelconque en vue de réglementer le travail de l'employeur. Pareille compétence n'a pas été revendiquée en faveur de l'Organisation internationale du Travail, et les termes mêmes de la question semblent montrer que cet aspect a été exclu à dessein de l'examen de la Cour. Les termes de la question mentionnent seulement la « compétence ». Partant évidemment de l'hypothèse que l'Organisation internationale du Travail a compétence pour proposer une réglementation tendant à protéger, soit les travailleurs salariés en général, soit certaines catégories de travailleurs salariés, la question, dans son texte, tend à obtenir une réponse sur le point de savoir si l'Organisation internationale du Travail peut exercer cette compétence dans un cas où la réglementation proposée afin de protéger les travailleurs salariés réglementerait accessoirement le même travail personnel du patron.

It is further made clear by the terms of the Request that the Court is not called upon to deal with the work of the employer in general, but only in so far as such work is the same as that of the worker and as its regulation is incidental to a regulation proposed in order to protect certain classes of workers and to assure such protection.

Finally, under the terms of reference, it is obvious :

(a) that the labour legislation contemplated in the question, i. e. legislation for the protection of wage-earners, is assumed to be within the competence of the International Labour Organization subject to the question as to its incidentally regulating the work of the employer ;

(b) that the proposed regulation of the work of the employer is to be assumed to be really incidental to labour legislation admittedly within the competence of the International Labour Organization ;

(c) that the word "workers" refers only to wage-earners. This is in accordance with the sense of the English text and also with the language of the French text, which uses, as the equivalent of "workers", the words *travailleurs salariés*. The Court is therefore to treat the English text as if it spoke of "labour legislation which, in order to protect certain classes of wage-earners, also regulates incidentally the same work when performed by the employer himself".

The Court is not asked for an opinion as to the existence of any general power to regulate work done by the employer. Such power has not been claimed for the International Labour Organization and, by the very terms of the question, this phase of the subject seems to have been deliberately excluded from the consideration of the Court. The question speaks simply of "competence", and assuming, as it manifestly does, that the International Labour Organization has competence to propose labour legislation for the protection of wage-earners, generally or by classes, asks whether the Organization can exercise this competence in a case in which the legislation proposed for the protection of the wage-earner would incidentally regulate the same work when performed by the employer himself.

De l'avis de la Cour, la question posée par le Conseil procède de l'hypothèse que l'employeur, quand il exécute le même travail que les salariés, est normalement en dehors du domaine de compétence de l'Organisation internationale du Travail pour ce qui touche à ce travail. Il est clair que si la réglementation du travail personnel du patron ressortissait normalement à la compétence de l'Organisation internationale du Travail, aucun doute ne pourrait être soulevé relativement à la compétence de cette Organisation dans le cas actuellement soumis à la Cour. D'autre part, il est possible que cette Organisation ait compétence dans le cas visé par la Requête, même si elle n'a pas compétence pour s'occuper en général et principalement du travail personnel des patrons. L'objet de la question est de demander si dans cette hypothèse l'Organisation internationale du Travail peut, à titre accessoire et pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, proposer une réglementation du travail personnel des patrons.

* * *

La question posée à la Cour est manifestement une question de droit, et la réponse à y donner dépend des termes de la Partie XIII du Traité de Versailles (28 juin 1919) où se trouve définie la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Cette partie du Traité, intitulée *Travail*, se compose de deux sections : la première, qui a pour titre : *Organisation du Travail*, se compose d'un préambule ainsi que des articles 387 à 426 et d'une annexe. La seconde de ces sections ne comprend que l'article 427 ; elle a pour titre : *Principes généraux*.

L'Organisation internationale du Travail (art. 388) comprend : 1) une Conférence générale des représentants des Membres ; et 2) un Bureau international du Travail sous la direction d'un Conseil d'administration.

Si l'on en vient aux dispositions qui traitent du domaine d'action de l'Organisation internationale du Travail, on trouve, à l'article 387 u Traité, que l'Organisation « a été fondée en vue de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule ».

Ce dernier débute (alinéa 1) par une déclaration selon laquelle la Société des Nations a pour objet d'établir « la paix universelle » et une telle paix ne peut être fondée que sur la base de « la justice sociale ».

The question put by the Council, in the opinion of the Court, further proceeds on the assumption that the employer, when performing the same work which is performed by the wage-earners, does not normally fall within the competence of the International Labour Organization in respect of such work. It is clear that if the regulation of the personal work of the employer is normally within the competence of the International Labour Organization, no doubt could arise as to the competence in the case now before the Court. On the other hand, the Organization may be competent in the case put in the question even if it is not competent to deal generally and primarily with the personal work of the employers. The question is intended to ask whether, on such hypothesis, a regulation of the personal work of the employers may be proposed by the International Labour Organization incidentally and in order to protect certain classes of wage-earners.

* * *

The question put to the Court is manifestly a question of law, the answer to which depends upon the terms of Part XIII of the Peace Treaty of Versailles of June 28th, 1919, by which the competence of the International Labour Organization is defined. This Part of the Treaty is entitled "Labour" and consists of two Sections. The first of these Sections is entitled "Organization of Labour" and consists of a preamble together with Articles 387 to 426, and an annex. The second of these Sections consists only of Article 427, and is entitled "General Principles".

The International Labour Organization consists (Article 388) of (1) a General Conference of representatives of the Members, and (2) an International Labour Office controlled by a Governing Body.

Turning to the stipulations which relate to the sphere of activity of the International Labour Organization, we find that Article 387 of the Treaty declares that the Organization was "established for the promotion of the objects set forth in the Preamble".

The Preamble opens (paragraph 1) with a recital that the League of Nations has for its object the establishment of "Universal peace", and that such a peace can be established only if it is based on "social justice".

Puis, le préambule (alinéa 2) constate l'existence de conditions du 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 » ; il y est déclaré également « qu'il est urgent d'améliorer ces conditions, par exemple en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales et professionnelles, et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel technique et autres mesures analogues ».

Enfin, il est dit à l'alinéa 3 du préambule 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 leurs propres pays ».

Après ces considérations, les Hautes Parties contractantes déclarent (alinéa 4) que, « mues par des sentiments de justice et d'humanité, aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable », elles conviennent d'adopter les dispositions instituant l'Organisation internationale du Travail, chargée (article 387), ainsi qu'il a déjà été dit, « de travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule ».

Cette spécification des buts de l'Organisation est complétée par l'article 427 du Traité, qui ne définit ni ne limite les pouvoirs de l'Organisation, mais se borne à souligner l'importance au point de vue international du bien-être des travailleurs salariés et à énoncer certains principes considérés comme étant d'une importance particulière et urgente. Le premier de ceux-ci est que le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un autre article de commerce ; sont, en outre, mentionnés, entre autres principes, le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs ; le paiement d'un salaire convenable ; l'adoption de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante-huit heures, ainsi que d'un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, qui

The Preamble then goes on (paragraph 2) to recite that conditions of labour exist "involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled", that "an improvement of those conditions is urgently required, as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of freedom of association, the organization of vocational and technical education and other measures".

Finally, the Preamble recites (paragraph 3) that "the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries".

After these recitals, the High Contracting Parties declare (paragraph 4) that, "moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world", they agree to the provisions establishing the International Labour Organization for the promotion (Article 387), as has already been pointed out, "of the objects set forth in the Preamble".

This specification of the objects of the Organization is supplemented by Article 427 of the Treaty. This article does not define or limit the powers of the Organization but only emphasizes the importance, from an international point of view, of the welfare of wage-earners, and sets forth certain principles as being of special and urgent importance. The first of these is that labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce; and, in addition to this, mention is made, among others, of the right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employers; the payment of an adequate wage; the adoption of an eight hours' day or a forty-eight hours' week, and of a weekly rest of at least twenty-four hours, to include Sunday wherever practicable; the abolition of child labour and the limitation of the

devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible ; la suppression du travail des enfants et la limitation du travail des jeunes gens des deux sexes ; le principe du salaire égal sans distinction de sexe pour un travail de valeur égale ; l'adoption, dans chaque pays, de règles uniformes au sujet des conditions du travail de tous les travailleurs résidant légalement dans le pays ; enfin, l'institution dans chaque État d'un service d'inspection qui comprendra des femmes. Mais il est déclaré que cette énumération ne prétend pas à être « ou complète ou définitive ».

Comme il est évident que les mesures adoptées en vue de la réalisation de ces buts peuvent, généralement parlant, affecter les droits et intérêts des employeurs aussi bien que ceux des travailleurs, une représentation distincte est prévue pour ces deux catégories. Alors que toutes les personnes dont la réunion constitue la Conférence générale sont appelées (article 388) « représentants des Membres », c'est-à-dire des États intéressés, et sont nommées par ces Membres, une représentation distincte est cependant prévue à l'article 389 pour les employeurs aussi bien que pour les travailleurs. De même, dans les dispositions relatives à la composition du Conseil d'administration, sous la direction duquel est placé le Bureau international du Travail, douze, sur les vingt-quatre personnes qui constituent ce Conseil, sont indiquées comme « représentant les gouvernements », tandis que six représentent « les patrons » et six « les employés et les ouvriers » (article 393).

Le Bureau international du Travail, exerçant son activité sous la direction de ce Conseil (articles 394-398), centralise et distribue des renseignements, poursuit des recherches et des enquêtes, prépare l'ordre du jour des sessions de la Conférence et exerce tous autres pouvoirs et fonctions que la Conférence juge à propos de lui attribuer.

L'examen des dispositions du Traité montre que si la compétence de l'Organisation internationale du Travail est très étendue, lorsqu'il s'agit d'étudier et de discuter des questions de travail et de formuler des propositions, soit en vue de l'adoption d'une loi nationale, soit en vue de la conclusion d'accords internationaux, par contre, la compétence de cette Organisation est presque entièrement limitée à cette forme d'activité auxiliaire. L'exception la plus importante à cette règle, sinon la seule, consiste dans le pouvoir donné à l'Organisation (article 408) de connaître des rapports annuels soumis par les Membres sur les mesures prises par eux pour

labour of young persons ; the payment to men and women of equal remuneration for work of equal value ; the fixing in each country of a legal standard as to the conditions of labour for all lawfully resident workers ; and the establishment by each State of a system of inspection in which women should take part. But it is declared that this enumeration is not claimed to be "either complete or final".

As it is evident that the measures adopted for the attainment of these objects may, generally speaking, affect the rights and interests of employers as well as of the employed, provision is made for the separate representation of both classes. While all the persons composing the General Conference are called (Article 388) "Representatives of the Members", i. e. of the governments concerned, and are nominated by such Members, yet provision is made for the distinctive representation of employers as well as of the employed (Article 389). So, in the constitution of the Governing Body, by which the International Labour Office is controlled, twelve of the twenty-four persons of whom the Body is composed are described as "representing the governments", while six represent the "employers", and six the "workers" (Article 393).

Operating under this control, the International Labour Office (Articles 394-398) collects and distributes information, conducts studies and investigations, prepares the agenda for the meetings of the Conference, and exercises such powers and performs such duties as the Conference may assign to it.

An examination of the provisions of the Treaty shows that, while the competence of the International Labour Organization, so far as concerns the investigation and discussion of labour questions and the formulation of proposals, whether for national legislation or for international agreements, is exceedingly broad, its competence is almost wholly confined to that auxiliary form of activity. The most important, if not the only exception to this rule may be found in the power given to the Organization (Article 408) to deal with the annual reports of Members concerning their enforcement of international conventions, and (Articles 409-420) to consider and,

mettre à exécution les conventions internationales, ainsi que (articles 409-420) d'examiner les réclamations présentées contre les Membres au sujet de l'observation ou de la mise à effet de ces conventions et, par l'entremise d'une commission, de faire une enquête sur ces réclamations. L'Organisation n'a pas de pouvoir législatif ; chaque Membre est libre d'adopter ou de rejeter toute proposition présentée par elle, soit en vue de l'introduction d'une loi nationale, soit en vue de la conclusion d'une convention internationale. Le Traité oblige tout Membre, quel qu'ait été le sens du vote émis par ses représentants à la Conférence, à soumettre toute proposition de ce genre aux autorités compétentes, en vue de l'adoption de mesures législatives ou d'autres dispositions, mais il prévoit expressément (article 405, paragraphe 8) que, si les recommandations ou projets de conventions ne sont pas suivis d'effet, « le Membre ne sera soumis à aucune autre obligation ».

Les fins dont la réalisation est confiée à l'Organisation internationale du Travail sont énoncées en termes si généraux que, comme l'observait la Cour dans son Avis consultatif n° 2, « on ne pouvait guère user d'un langage plus compréhensif » ; mais il convient d'observer que le Traité lui-même prévoit une méthode permettant de faire opposition, le cas échéant, à l'inclusion d'un sujet donné dans le domaine d'activité de l'Organisation. Si l'élaboration de recommandations en vue de l'adoption de lois nationales et de projets de conventions internationales est exclusivement du ressort de la Conférence (article 405), l'établissement de l'ordre du jour de la Conférence appartient, par contre, au Conseil d'administration dont la moitié des membres, comme dans le cas de la Conférence elle-même, représentent les gouvernements. L'ordre du jour, toutefois, après avoir été ainsi établi, doit être transmis aux gouvernements, et tout gouvernement a le droit de contester formellement l'inscription de tout sujet à l'ordre du jour. Les sujets auxquels il a été fait opposition sont retirés de l'ordre du jour, à moins (article 402) que la Conférence décide à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, de les inscrire à l'ordre du jour de la session suivante. Après l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour, une recommandation ou un projet de convention ne peut être adopté par la Conférence qu'à la même majorité des deux tiers (article 405, alinéa 2).

Ainsi, en dehors du recours à la Cour au sujet de « toute question ou difficulté » (article 423), le Traité prévoit le moyen d'arrêter

by means of a Commission, to inquire into complaints against Members regarding the observance or enforcement of such conventions. The Organization has no legislative power. Each Member is free to adopt or to reject any proposal of the Organization either for a national law or for an international convention. The Treaty requires each Member, without regard to how its representative has voted at the Conference, to lay any such proposal before the proper authorities for the enactment of legislation or other action, but further expressly provides (Article 405, paragraph 8) that if no action upon it is taken "no further obligation shall rest upon the Member".

The terms in which the objects committed to the International Labour Organization are stated are so general that, as the Court remarked in its second Advisory Opinion, "language could hardly be more comprehensive"; but it must be observed that the Treaty itself provides a way by which objection may be made to the inclusion of a particular matter in the Organization's activities. While the making of recommendations for national legislation and of draft proposals for international conventions is exclusively committed to the Conference (Article 405), the settling of the agenda for the Conference belongs to the Governing Body, half of whose members, just as in the case of the Conference itself, represent the governments. The agenda as thus settled must, however, be transmitted to the governments, and any government may object to the inclusion of any item. Items to which objection is thus made are excluded unless (Article 402) the Conference shall, by two-thirds of the votes cast by the delegates present, decide to include them in the agenda for the following meeting. After an item is placed on the agenda, a recommendation or draft convention can be adopted by the Conference only by a similar two-thirds majority (Article 405, paragraph 2).

Thus, wholly apart from the reference of any question or dispute to the Court (Article 423), the Treaty provides the means of checking

toute tentative de la part de l'Organisation en vue d'excéder sa compétence. Par cette méthode, les Hautes Parties contractantes ont pris leurs précautions contre toute extension illégitime du domaine d'action défini par le préambule.

* * *

L'examen des dispositions du Traité montre que l'intention bien nette des Hautes Parties contractantes était de conférer à l'Organisation internationale du Travail des pouvoirs très étendus pour collaborer avec elles au sujet des mesures à prendre en vue d'assurer un régime de travail humain et la protection des travailleurs salariés. On ne saurait concevoir que leur but eût été d'empêcher l'Organisation internationale du Travail d'élaborer et de proposer des mesures essentielles à la réalisation de cette fin. L'Organisation, cependant, s'en trouverait empêchée si elle n'avait pas compétence pour proposer, afin de protéger les travailleurs salariés, une réglementation qui, pour atteindre son but, devrait nécessairement s'appliquer dans une certaine mesure au travail des patrons. Pareille limitation des pouvoirs de l'Organisation internationale du Travail, nettement inconciliable d'ailleurs avec l'objet et la portée de la Partie XIII, aurait dû, si elle avait été envisagée, trouver son expression dans le Traité lui-même. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que ce dernier ne contienne pas de disposition conférant expressément compétence à l'Organisation dans un cas aussi particulier que celui dont il est question dans la Requête.

Non seulement l'économie tout entière de la Partie XIII autorise à conclure que l'Organisation internationale du Travail n'est pas privée du droit de proposer des mesures tendant à la protection des salariés, parce que ces mesures pourraient accessoirement réglementer le travail personnel de l'employeur, mais encore on trouve dans le Traité des dispositions spéciales dans l'application desquelles, selon le sens qui leur est généralement attribué, on peut supposer que la réglementation accessoire du travail personnel du patron se trouve virtuellement impliquée. On en trouve un exemple dans la réglementation des heures de travail (Partie XIII, préambule) et dans l'adoption d'un repos hebdomadaire d'au moins vingt-quatre heures qui comprendra le dimanche toutes les fois que ce sera possible (article 427, principe 5). Il est notoire que, lorsque ces principes ont été appliqués, soit avant le Traité de Versailles, soit

any attempt on the part of the Organization to exceed its competence. In this way the High Contracting Parties have taken precautions against any undue extension of the sphere of activity indicated by the Preamble.

* * *

It results from the consideration of the provisions of the Treaty that the High Contracting Parties clearly intended to give to the International Labour Organization a very broad power of co-operating with them in respect of measures to be taken in order to assure humane conditions of labour and the protection of workers. It is not conceivable that they intended to prevent the Organization from drawing up and proposing measures essential to the accomplishment of that end. The Organization, however, would be so prevented if it were incompetent to propose for the protection of wage-earners a regulative measure to the efficacious working of which it was found to be essential to include to some extent work done by employers. If such a limitation of the powers of the International Labour Organization, clearly inconsistent with the aim and the scope of Part XIII, had been intended, it would have been expressed in the Treaty itself. On the other hand, it is not strange that the Treaty does not contain a provision expressly conferring upon the Organization power in such a very special case as the present.

Not only does the entire framework of Part XIII justify the inference that the International Labour Organization is not excluded from proposing measures for the protection of wage-earners because they may incidentally regulate the personal work of the employers, but there are specific provisions of the Treaty, in the application of which, as they are generally understood, it may be assumed that the incidental regulation of the personal work of the employers is potentially involved.

One instance is the regulation of the hours of work (Part XIII, Preamble), and the adoption of a weekly rest of at least twenty-four hours, which shall include Sunday wherever practicable (Article 427, Principle 5). It is notorious that, in the application of these principles, before as well as since the Treaty of Versailles, it has been a common thing to require the closing of shops, factories and

depuis sa conclusion, l'on a généralement exigé la fermeture des magasins, usines et bureaux pendant certaines heures de la journée ou certains jours de la semaine, arrêtant et réglementant ainsi le travail de nature particulière qu'y exerçait l'employeur ou le travailleur. Les pièces soumises à la Cour contiennent des exemples de pareille réglementation à l'égard de l'industrie boulangère. Un cas analogue et bien connu est celui de la réglementation qui vise l'exercice du métier de coiffeur.

On a cité également l'interdiction faite par la Convention internationale de 1906 d'utiliser le phosphore blanc dans la fabrication des allumettes ; aux termes de l'article premier de cette Convention, les Hautes Parties contractantes s'engagent à interdire sur leurs territoires « la fabrication, l'introduction et la mise en vente des allumettes contenant du phosphore blanc (jaune) ». Il est vrai que, dans les arguments exposés devant la Cour, un certain désaccord se manifestait quant aux motifs ayant inspiré l'adoption de cette dernière disposition. Mais, pour autant qu'il s'agit de la question spécifique de compétence, actuellement débattue, il peut suffire d'observer que la Cour, en déterminant la nature et l'étendue d'une disposition, doit envisager ses effets pratiques plutôt que le motif prédominant par lequel on la suppose avoir été inspirée. De plus, les Hautes Parties contractantes, en insérant, dans la Partie XIII relative au Travail, une disposition prévoyant la première réunion de la Conférence générale (voir article 426, annexe, intitulée « Première Session de la Conférence du Travail, 1919 ») ont elles-mêmes inscrit à l'ordre du jour de cette Conférence « l'extension et l'application » de la Convention interdisant « l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes ». Cette mesure a donc été considérée comme étant du domaine de la réglementation du travail et l'on peut y voir une interprétation contemporaine et pratique, donnée par les Hautes Parties contractantes, des limites de la compétence qu'elles avaient conférée à l'Organisation internationale du Travail.

Parmi les mesures proposées par l'Organisation internationale du Travail, la Cour peut également tenir compte de la Convention interdisant l'usage de la céruse dans la peinture. Aux termes de cette Convention, les Membres de l'Organisation internationale du Travail s'engagent à interdire divers emplois de la céruse, du sulfate de plomb et de tous produits contenant ces pigments, sauf dans certains cas déterminés et, dans ces derniers cas, ils s'engagent à

places of business within certain hours of the day, or on certain days of the week, thus suspending and regulating the particular kind of work, whether performed by the employer or by the employed. In the documents before the Court there are examples of such legislation in regard to the baking industry. A similar and familiar case is that of the regulation of the industry of barbers.

The prohibition, by the International Convention of 1906, of the use of white phosphorus in the manufacture of matches has also been cited: by Article 1 of this Convention the High Contracting Parties bind themselves to prohibit in their respective territories "the manufacture, importation and sale of matches which contain white (yellow) phosphorus". It is true that, in the arguments before the Court, there was some controversy as to the motives inspiring the adoption of this last measure. But, so far as concerns the specific question of competence now pending, it may suffice to observe that the Court, in determining the nature and scope of a measure, must look to its practical effect rather than to the predominant motive that may be conjectured to have inspired it. Moreover, the High Contracting Parties, in incorporating in Part XIII, relating to "Labour", a provision for the first meeting of the General Conference (see Article 426, Annex, entitled "First Meeting of Annual Labour Conference, 1919") themselves included in the Agenda of the Conference "the extension and application" of the Convention prohibiting "the use of white phosphorus in the manufacture of matches". The measure was thus treated as falling within the sphere of labour legislation; and this may be regarded as a contemporaneous practical interpretation made by the High Contracting Parties of the scope of the competence which they had conferred upon the International Labour Organization.

Among the measures proposed by the International Labour Organization the Court may also notice the Convention concerning the use of white lead in painting. By this Convention Members of the Organization undertake to prohibit various uses of white lead and sulphate of lead and of all products containing those pigments except in certain specified cases; and in these cases they undertake to prohibit the employment of males under 18 years of age

interdire l'emploi de jeunes gens de moins de dix-huit ans et de femmes, sous réserve de certaines exceptions. Il ressort d'un document présenté par l'Organisation internationale du Travail que cette Convention a déjà été ratifiée par onze gouvernements au moins ; et aucune objection s'opposant à la compétence de l'Organisation pour élaborer et proposer cette Convention n'a été signalée à l'attention de la Cour.

Il arrive assez souvent, dans les pays où les pouvoirs législatifs de l'État sont limités par une charte fondamentale, que les tribunaux, lorsqu'ils se prononcent sur le point de savoir si certaines mesures législatives sont constitutionnelles, c'est-à-dire comprises dans la compétence des pouvoirs publics, recourent à la pratique nationale et internationale, en vue de déterminer l'étendue d'un pouvoir particulier de l'État. Il serait facile d'illustrer ce principe par un grand nombre d'exemples empruntés aux législations du travail existantes ; mais les exemples déjà donnés, qui sont précis et pertinents, suffisent.

De plus, la Cour, en répondant à la question qui lui est actuellement soumise, peut se référer à quelques-uns des arguments développés par elle dans son Avis consultatif n° 3. Par la Requête afférente à l'Avis consultatif n° 2, la Cour avait été priée d'indiquer si, à son avis, la compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étendait « à la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture ». La Cour répondit affirmativement sur ce point. Mais, tandis que la matière était encore débattue devant la Cour, cette dernière fut priée d'émettre un nouvel avis sur le point de savoir si « 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 » rentraient dans la « compétence » de l'Organisation internationale du Travail. La Cour estima que la réponse à cette question « dépendait exclusivement de l'interprétation à donner » à la Partie XIII du Traité de Versailles, « source unique de l'existence et des attributions de cette Organisation » ; elle décida que, si on leur appliquait ce critère, l'organisation et le développement des moyens de production n'étaient « pas du domaine de l'Organisation ». Mais, tout en considérant que tel était le cas, la Cour, afin de se prémunir contre une interprétation trop extensive de sa réponse, prit soin d'ajouter qu'il ne s'ensuivait pas « que l'Organisation internationale du Travail dût s'abstenir complètement de

and of any females, with certain exceptions. It appears from a document filed by the International Labour Organization that at least eleven governments have already ratified this Convention, and the attention of the Court has not been called to any objection made to the competence of the Organization to draw up and propose it.

It is not an unusual thing, in countries in which legislative power is limited by a fundamental charter, for the Courts, in deciding whether certain legislation is constitutional, or *intra vires*, to resort to practice, national or international, for the determination of the extent of a particular governmental power. On this principle illustrations from existing labour legislation might be multiplied; but the examples already given are precise and pertinent and will suffice.

Moreover the Court, in answering the enquiry now before it, may advert to some of the reasoning employed in its third Advisory Opinion. In the case of its second Advisory Opinion, the Court was asked to answer the enquiry whether the competence of the International Labour Organization extended "to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture". This enquiry the Court answered in the affirmative. But, while the question was pending before the Court, it was asked to render an opinion upon the further question whether the examination of proposals for "the organization and development of methods of agricultural production, and of other questions of a like character", fell within the "competence" of the International Labour Organization. The Court held that the answer to this question must "depend entirely upon the construction to be given" to Part XIII of the Versailles Treaty "from which alone that Organization derives its existence and its powers", and decided that, tried by this test, the organization and development of the means of production were "not committed to the Organization". But, while holding this to be the case, the Court, in order to guard against a too extensive interpretation of its answer, took care to say that it did not follow that the Organization "must totally exclude from its consideration the effect upon production of measures which it may seek to promote for the benefit of the workers"; and that, while, broadly

tenir compte de la répercussion sur la production des mesures qu'elle tâcherait de faire adopter au bénéfice des travailleurs » ; et, bien que, d'une façon générale, l'exercice par l'Organisation des attributions qu'elle tient du Traité ne puisse réagir qu'« incidemment » sur la production, il est évident cependant « qu'il ne saurait être interdit à l'Organisation de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, parce qu'il pourrait en résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens et méthodes de production ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la production ».

Il est vrai que l'Avis consultatif n° 3 traite des effets incidemment exercés sur la production, tandis que la question actuellement débattue devant la Cour a trait à la réglementation accessoire du travail personnel du patron. Dans la pratique, toutefois, on ne saurait établir une ligne de démarcation stricte entre l'effet accidentel et la réglementation accessoire ; en outre, le point de savoir si l'effet ou la réglementation se présente avec le caractère principal ou accessoire, ne saurait dépendre du simple fait que le patron est ou n'est pas mentionné dans la réglementation proposée. Il ressort donc du raisonnement emprunté au texte de l'Avis consultatif n° 3 que, si l'on admet, pour les besoins de l'affaire, que la compétence de l'Organisation internationale du Travail est limitée au travail du salarié, d'autre part, on ne saurait interdire à l'Organisation de proposer une réglementation en vue d'assurer la protection des salariés pour le motif que cette réglementation pourrait avoir pour effet de réglementer en même temps et accessoirement le travail du patron.

Il serait possible d'indiquer d'autres motifs à l'appui de la conclusion à laquelle est arrivée la Cour, mais la Cour s'abstient de les exposer, afin de ne pas être entraînée dans des domaines qui ont été délibérément soustraits à la portée de la question posée.

* * *

La question posée à la Cour a été débattue devant elle, tant oralement que par écrit, les discussions, notamment dans les pièces écrites, s'étendant à un grand nombre de questions telles que la souveraineté des États et la liberté individuelle et comprenant diverses théories contestées sur la société et sur l'État. Que ces questions — qui sont, dans une certaine mesure, d'ordre politique et qui

speaking, any effect which the performance by the Organization of its functions under the Treaty might have on production was only "incidental", yet it was evident that the Organization could not be "excluded from dealing with the matters specifically committed to it by the Treaty" on the ground that this might "involve in some aspects the consideration of the means or methods of production", or of the "effects" which the proposed measures would have upon production.

It is true that Opinion No. 3 deals with incidental effects on production whilst the question now pending before the Court concerns incidental regulation of the personal work of the employer. No sharp line can, however, in practice be drawn between incidental effect and incidental regulation, and the question whether the effect or the regulation is primary or only incidental cannot depend upon the mere circumstance that the employer is or is not mentioned in the proposed legislation. It follows, therefore, from the reasoning cited from Opinion No. 3 that, if it is assumed for the purpose of the argument that the competence of the International Labour Organization is limited to the work of the wage-earner, the Organization is not excluded from proposing regulations for the protection of wage-earners because such regulation may have the effect of regulating at the same time and incidentally the work of the employer.

Other reasons might be given for the conclusions at which the Court has arrived, but the Court refrains from discussing them because this might take it into domains which have been deliberately excluded from the scope of the question put.

* * *

The question put to the Court has been argued before it both in writing and orally, and the discussions, especially in the written documents, cover a wide range of topics, including national sovereignty, individual liberty, and various controversial theories of society and government. If these topics, which have to some extent a political character, and which are constantly debated in national

font constamment l'objet de débats dans les assemblées nationales lorsque des mesures législatives touchant au travail ou à d'autres matières sont en cause — aient été examinées lors de l'élaboration et de l'adoption de la Partie XIII du Traité de paix de Versailles, cela est naturel et inévitable, car l'élaboration des lois, tant nationales qu'internationales, est un acte politique comportant à ce titre l'application de principes politiques. On peut voir la preuve que ces objets ont été examinés lors de l'élaboration et de l'adoption de la Partie XIII dans le fait que les Hautes Parties contractantes, pour ce qui touche à la mise en vigueur de mesures internationales et nationales, ont réservé expressément et conservé libre et entier leur pouvoir législatif individuel, pouvoir qui entraîne le droit exclusif pour chaque État de décider, en ce qui le concerne, quelles théories politiques et sociales doivent être appliquées dans les limites de sa compétence nationale. D'autre part, on doit estimer que les Hautes Parties contractantes ont délibérément prévu, avec son caractère strictement limité, l'assistance de l'Organisation internationale du Travail dans l'exercice de leurs pouvoirs souverains à l'égard des mesures nationales et internationales visant le travail.

A cet égard, il convient d'observer, en ce qui concerne notamment la question de la souveraineté nationale, que des arguments analogues à ceux qui viennent d'être mentionnés ont été soutenus, il y a quatre ans, devant la Cour lorsque cette dernière avait été priée de dire si, selon son avis, la compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étendait « à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture ». La Cour, qui répondit affirmativement à cette question, énonça, dans son avis consultatif, ce qui suit :

« Dans les discussions devant la Cour, on a soutenu avec beaucoup de force que l'établissement de 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 ne doit pas être étendue par voie d'interprétation. Cette thèse 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 mêmes du Traité ; et c'est à ce point de vue que la Cour se propose d'aborder la question qui lui a été soumise. »

assemblies when the enactment of labour and other legislation is pending, were considered in the framing and adoption of Part XIII of the Peace Treaty of Versailles, this was natural and unavoidable, as the making of laws, whether national or international, is a political act and as such may involve the application of political principles. That such topics were considered in the framing and adoption of Part XIII may be inferred from the express reservation by the High Contracting Parties, as regards the enactment of international as well as of national measures, of their full, free, individual legislative power, carrying with it the exclusive right to determine, each for itself, what political principles and social theories should be applied within the national jurisdiction. On the other hand, the High Contracting Parties must be assumed to have acted deliberately in providing for the co-operation, strictly limited as it is, of the International Labour Organization in the exercise of their sovereign powers in respect of labour measures, national and international.

In this connection, and especially with regard to national sovereignty, it may be observed that arguments, similar to those just mentioned, were addressed to the Court four years ago, when it was asked to give an advisory opinion on the question whether the competence of the International Labour Organization extended "to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture". The Court answered this question in the affirmative, and in the course of its opinion said :

"It was much urged in argument that the establishment of the International Labour Organization involved an abandonment of rights derived from national sovereignty, and that the competence of the Organization therefore should not be extended by interpretation. There may be some force in this argument, but the question in every case must resolve itself into what the terms of the Treaty actually mean, and it is from this point of view that the Court proposes to examine the question."

De même, dans le cas présent, le rôle de la Cour, abstraction faite du point de savoir si les fonctions confiées à l'Organisation internationale du Travail présentent ou non le caractère d'une délégation de pouvoir, consiste à déterminer ce dont sont convenues les Hautes Parties contractantes. La Cour, dans l'interprétation de la Partie XIII, est appelée à remplir une fonction judiciaire, et, si l'on examine la question qui lui est actuellement soumise conjointement avec les termes du Traité, il ne semble pas qu'il y ait lieu de discuter et appliquer des principes politiques ou des théories sociales dont — il convient de l'observer — le Traité ne fait aucune mention.

On a invoqué l'argument que des mesures destinées à appliquer les principes énoncés dans des conventions proposées par l'Organisation internationale du Travail tombent dans le domaine réservé aux Membres qui ratifient ces conventions et, partant, qu'il appartiendrait exclusivement à ces Membres d'étudier et d'appliquer des mesures destinées à assurer, conformément à une convention adoptée par eux, la protection des travailleurs salariés, par exemple en réglementant accessoirement le même travail des patrons. A cet égard, la Cour observe que la Partie XIII n'établit pas de distinction entre les principes et les dispositions destinées à en assurer l'application. Une distinction de cet ordre conduirait, en fait, dans la pratique, à des difficultés insurmontables ; et il est entièrement conforme aux termes si compréhensifs du Préambule mentionné plus haut, que ce soit la Conférence du Travail elle-même qui décide si et dans quelle mesure il est nécessaire et opportun d'insérer dans une convention proposée, des dispositions destinées à en assurer la pleine exécution. Il est vrai que l'Organisation internationale du Travail, en vue d'assurer l'effet des conventions proposées par elle, dispose de la procédure spéciale envisagée aux articles 409-420 ; cependant, la Conférence peut, en premier lieu, insérer dans les conventions qu'elle propose des dispositions destinées à assurer, autant que possible, la réalisation de leur objet.

Sans doute, à différents stades de la procédure de l'Organisation internationale du Travail, le point de savoir si l'effet d'une proposition donnée tendant à réglementer le travail personnel du patron serait principal plutôt qu'« accessoire » et, partant, prétendu être en dehors de la compétence de l'Organisation, pourrait, le cas échéant, donner matière à controverse. Évidemment, une question de cette nature comporte, pour les autorités compétentes,

So, in the present instance, without regard to the question whether the functions entrusted to the International Labour Organization are or are not in the nature of delegated powers, the province of the Court is to ascertain what it was the Contracting Parties agreed to. The Court, in interpreting Part XIII, is called upon to perform a judicial function, and, taking the question actually before it in connection with the terms of the Treaty, there appears to be no room for the discussion and application of political principles or social theories, of which, it may be observed, no mention is made in the Treaty.

It has been argued that measures for carrying out the principles laid down in Conventions proposed by the International Labour Organization fall within the domain reserved to the Members who ratify the Conventions, and that it would therefore be exclusively for such Members to initiate and carry out measures to secure, as, for instance, by incidentally regulating the same kind of work of the employer, the protection of the worker under a Convention which they have adopted. In this respect the Court observes that Part XIII makes no distinction between principles and provisions to ensure their application. A distinction of this kind would indeed lead in practice to insuperable difficulties and it is entirely in conformity with the broad wording of the above-mentioned Preamble that it should be left to the Labour Conference itself to decide if and in what degree it is necessary and opportune to embody in a proposed Convention provisions destined to secure its full execution. The International Labour Organization no doubt has at its disposal, with a view to the carrying out of Conventions proposed by it, the special procedure provided for in Articles 409-420; nevertheless, the Conference itself may, in the first instance, include in its proposed Conventions provisions calculated to ensure as far as possible the realization of their object.

Controversy, of course, may arise, at different stages of the procedure of the International Labour Organization, as to whether a specific proposal for the regulation of the personal work of the employer (*patron*) would be primary rather than "incidental", and therefore alleged to be outside the competence of the Organization. Obviously, such a question involves the exercise of judgment by the proper authorities on the circumstances of each case as it

la nécessité d'apprécier les circonstances de chaque cas d'espèce lorsqu'il se présente, et d'ailleurs, la Partie XIII du Traité de Versailles prévoit, à l'article 423, que « toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente partie du présent Traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres en vertu de ladite partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de Justice internationale ». La Cour n'entend pas indiquer les limites des pouvoirs discrétionnaires que pourrait détenir l'Organisation internationale du Travail en ce qui concerne l'élaboration de réglementations accessoires. Elle dépasserait sa propre compétence, en essayant d'examiner des situations litigieuses effectives ou éventuelles, au sujet desquelles son avis n'a pas été sollicité, et en s'efforçant d'indiquer comment, suivant elle, ces situations devraient être réglées.

PAR CES MOTIFS,

La Cour est d'avis
que l'Organisation internationale du Travail a compétence pour élaborer et proposer une réglementation qui, pour assurer la protection de certains travailleurs salariés, vise en même temps et accessoirement le même travail personnel du patron.

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

Fait au Palais de la Paix, La Haye, le vingt-trois juillet mil neuf cent vingt-six, 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.

Le Président :

(Signé) MAX HUBER.

Le Greffier :

(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

may arise, and Part XIII, Article 423, of the Versailles Treaty provides that "any question or dispute relating to the interpretation of this Part of the present Treaty or of any subsequent convention concluded by the Members in pursuance of the provisions of this Part of the present Treaty shall be referred for decision to the Permanent Court of International Justice". The Court does not intend to indicate the limits of any discretionary powers which the International Labour Organization may possess as regards the making of incidental regulations. The Court would exceed its own competency should it essay to consider controversial cases, actual or hypothetical, on which its opinion is not asked, and to intimate what, in its judgment, the decision upon them should be.

FOR THESE REASONS,

The Court is of opinion

That it is within the competence of the International Labour Organization to draw up and to propose labour legislation which, in order to protect certain classes of workers, also regulates incidentally the same work when performed by the employer himself.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-third day of July, one thousand nine hundred and twenty six, in two copies, one of which is to be placed in the archives of the Court and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(Signed) MAX HUBER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.
