

COUR PERMANENTE DE JUSTICE
INTERNATIONALE

1922.
Le 12 août.
Dossier F. a. II.
Rôle I : I.

PREMIÈRE SESSION (ORDINAIRE)

PRÉSENTS :

M. LODER,	Président,
M. WEISS,	Vice-Président,
Lord FINLAY,	
MM. NYHOLM,	
MOORE,	
DE BUSTAMANTE,	
ALTAMIRA,	
ODA,	
ANZILOTTI,	juges titulaires,
M. NEGULESCO,	juge suppléant.

AVIS CONSULTATIF No. 2

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 suivante :

« La compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend-elle à la réglementation des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture? »

En vertu des pouvoirs que lui conférait cette résolution, le Secrétaire général de la Société des Nations, par lettre datée de Genève le 22 mai 1922, transmettait à la Cour la requête du Conseil. A cette lettre était annexée une copie certifiée conforme de la résolution ainsi qu'un mémoire préparé par le Bureau international du Travail, lequel avait été invité par le Conseil, dans la même résolution, à fournir à la Cour toute l'assistance dont celle-ci pourrait avoir besoin pour l'examen de la question à elle soumise.

En exécution de l'article 73 du Règlement de la Cour, la

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL
JUSTICE.

1922.
August 12th.
File : F. a. II.
Docket I : I.

FIRST (ORDINARY) SESSION.

PRESENT :

M. LODER,	President,
M. WEISS,	Vice-President,
Lord FINLAY,	
MM. NYHOLM,	
MOORE,	
DE BUSTAMANTE,	
ALTAMIRA,	
ODA,	
ANZILOTTI,	Judges,
M. NEGULESCO,	Deputy-Judge.

ADVISORY OPINION No. 2.

By a Resolution adopted on May 12th, 1922, the Council of the League of Nations, in conformity with Article 14 of the Covenant, requested the Court to give an Advisory Opinion on the following question :

“Does the competence of the International Labour Organisation extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture ?”

By virtue of authority conferred by the Resolution, the request of the Council was transmitted to the Court by the Secretary-General of the League of Nations, by a letter dated at Geneva, May 22nd, 1922. Accompanying this letter there was a certified copy of the Resolution, and also a Memorandum prepared by the International Labour Office, which the Council had, by the same Resolution, requested to afford the Court all the assistance which it might require in the consideration of the question submitted to it.

In conformity with Article 73 of the Rules of Court, notice

requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son Secrétaire général, aux États mentionnés à l'annexe au Pacte, et aux organisations suivantes :

La Confédération internationale des Syndicats agricoles ;

la Ligue internationale des Sociétés agricoles (*Internationaler Bund der Landwirtschaftlichen Genossenschaften*) ;

la Commission internationale d'Agriculture ;

la Fédération internationale des Syndicats chrétiens des Travailleurs de la Terre ;

la Fédération internationale des Travailleurs de la Terre ;

l'Institut international d'Agriculture à Rome ;

la Fédération syndicale internationale ;

l'Association internationale pour la protection légale des Travailleurs.

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

Enfin, la Cour a décidé d'entendre, 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, États et organisations mentionnés ci-dessus et du Bureau international du Travail, à Genève.

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

1) Copie certifiée conforme d'une lettre, sans date, du Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général de la Société des Nations, avec une note annexée ; et note complémentaire du 20 juillet 1922 ;

2) copie certifiée conforme d'une lettre, en date du 13 juin 1922, du Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement de la République française au Secrétaire général de la Société des Nations, avec un mémoire de ce Gouvernement et un mémoire annexé de la Société des Agriculteurs de France ; et note complémentaire, du

II

of the request was given to the Members of the League of Nations through the Secretary-General of the League, to the States mentioned in the Annex to the Covenant and to the following organisations :

The International Federation of agricultural Trades Unions ;

The International League of Agricultural Associations (*Internationaler Bund der Landwirtschaftlichen Genossenschaften*) :

The International Agricultural Commission ;

The International Federation of Christian Unions of Landworkers ;

The International Federation of Land-workers ;

The International Institute of Agriculture at Rome ;

The International Federation of Trades Unions ;

The International Association for the Legal Protection of Workers ;

The request was also communicated to Germany and Hungary.

Finally, the Court decided to hear, at a public sitting, the representatives of any Government and international organisation which, within a fixed period of time, expressed a desire to be so heard. This decision was brought to the knowledge of all the Members, States and organisations mentioned above, and of the International Labour Office at Geneva.

The Court had at its disposal, when pronouncing its opinion, the following documents :

1) A certified copy of a letter (undated) from the Director of the International Labour Office to the Secretary-General of the League of Nations, together with a note annexed thereto ; also a supplementary note dated July 20th, 1922 ;

2) A certified copy of a letter dated June 13th, 1922, from the Foreign Minister of the Government of the French Republic to the Secretary-General of the League of Nations, together with a note from that Government, and a note annexed thereto from the Society of Agriculturists of France ; also a supplementary note dated

14 juillet 1922, présentée par le représentant spécial du Gouvernement français ;

3) lettre en date du 15 juin 1922, de la Fédération internationale des Travailleurs de la Terre (*International Landworkers Federation*), à la Cour permanente de Justice internationale ;

4) lettre, en date du 8 juin 1922, du Président du Syndicat central des Agriculteurs de France, au Vice-Président de la Cour permanente de Justice internationale ;

5) lettre, en date du 19 juin 1922, du Président de l'Institut international d'Agriculture, au Président de la Cour, avec annexes ;

6) mémoire, en date du 28 juin 1922, adressé à la Cour par la Fédération internationale des Syndicats chrétiens des Travailleurs de la Terre ;

7) télégramme du Gouvernement suédois en date du 22 juillet 1922 ;

8) lettre, en date du 20 juin 1922, de la Confédération internationale des Syndicats agricoles, au Greffier de la Cour ;

9) mémoire, en date du 6 juillet 1922, du Gouvernement italien.

Elle a, de plus, entendu des exposés oraux :

1) de la part du Gouvernement français ;

2) de la part du Gouvernement britannique ;

3) de la part du Gouvernement portugais ;

4) de la part du Gouvernement hongrois ;

5) de la part de la Commission internationale d'Agriculture ;

6) de la part du Bureau international du Travail ;

7) de la part de la Fédération internationale des Syndicats.

Les faits suivants peuvent être considérés comme établis :

La Conférence générale, habituellement connue sous le nom de Conférence internationale du Travail, au cours de sa pre-

July 14th, 1922, submitted by the representative of the French Government ;

3) A letter dated June 15th, 1922, from the International Federation of Landworkers to the Permanent Court of International Justice ;

4) A letter dated June 8th, 1922, from the President of the Central Association of French Agriculturists to the Vice-President of the Permanent Court of International Justice ;

5) A letter dated June 19th, 1922, from the President of the International Institute of Agriculture to the President of the Permanent Court of International Justice ;

6) A note dated June 28th, 1922, addressed to the Court by the International Federation of Christian Unions of Landworkers ;

7) A telegram from the Swedish Government, dated July 22nd, 1922 ;

8) A letter dated June 20th, 1922, from the International Federation of Agricultural Trades Unions to the Registrar of the Court ;

9) A note dated July 6th, 1922, from the Italian Government.

The Court also heard oral statements :

1) on behalf of the French Government ;

2) on behalf of the British Government ;

3) on behalf of the Portuguese Government ;

4) on behalf of the Hungarian Government ;

5) on behalf of the International Agricultural Commission ;

6) on behalf of the International Labour Office ;

7) on behalf of the International Federation of Trades Unions.

The following facts are established :

The General Conference, commonly known as the International Labour Conference, at its first session, at Washington

mière session qui eut lieu à Washington en octobre-novembre 1919, décida, par 42 voix contre 14, d'inscrire certaines questions se rapportant au travail agricole à l'ordre du jour d'une conférence future. La deuxième session, qui eut lieu à Gênes, en juin-juillet 1920, s'occupa principalement des marins.

En mars 1920, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail qui, en vertu de l'article 400 du Traité, règle l'ordre du jour de la Conférence, inscrit à l'ordre du jour de la troisième session qui devait avoir lieu en 1921, les questions suivantes se rapportant aux conditions du travail agricole :

„2. Questions agricoles.

a) Adaptation au travail agricole des résolutions de Washington :

- i. Réglementation des heures de travail ;
- ii. moyens de prévenir le chômage et de remédier à ses conséquences ;
- iii. protection des femmes et des enfants ;

b) enseignement technique agricole ;

c) logement et couchage des travailleurs agricoles ;

d) garantie des droits d'association et de coalition ;

e) protection contre les accidents, la maladie, l'invalidité et la vieillesse. »

Le Gouvernement suisse a adressé au Conseil d'administration, le 7 janvier 1921, une lettre par laquelle il appelait l'attention sur les difficultés que soulèverait la réglementation internationale du travail dans l'agriculture, et proposait que ces questions fussent rayées de l'ordre du jour, ou que leur examen fût tout au moins différé. En réponse, le Conseil d'administration fit observer que l'article 402 du Traité prévoit que chacun des gouvernements des Membres aura le droit de contester l'inscription, à l'ordre du jour de la session, de l'un ou plusieurs des sujets prévus, mais que les motifs justifiant cette opposition devront être exposés dans un mémoire explicatif, communiqué à tous les Membres de l'Organisation permanente, et que les sujets auxquels il aura été fait opposition ne seront pas exclus, si les deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents sont en faveur de leur exa-

in October and November, 1919, decided by a vote of 42 to 14 to place questions relating to agricultural labour on the agenda of a future Conference. The second session, at Genoa, in June and July, 1920, dealt mainly with the subject of seamen.

In March, 1920, the Governing Body of the International Labour Office, which, under Article 400 of the Treaty, settles the agenda of the Conference, had included in the agenda of the third session, which was to be held in 1921, the following questions relating to the conditions of agricultural labour :

“2) Agricultural questions :—

- a) The adaptation of the Washington decisions to agricultural labour :—
 - i. Regulation of the hours of work ;
 - ii. Measures for the prevention of or providing against unemployment and its consequences ;
 - iii. The protection of women and children.
- b) Technical agricultural education ;
- c) Living-in conditions of agricultural workers ;
- d) Guarantee of the rights of association and combination ;
- e) Protection against accident, sickness, invalidity and old-age.”

The Swiss Government addressed to the Governing Body on January 7th, 1921, a letter drawing attention to the difficulties involved in the international regulation of the conditions of labour in agriculture, and proposing that these questions be removed from the agenda, or that their consideration be at least deferred. The Governing Body, in reply, called attention to Article 402 of the Treaty, which provides that the Government of any of the Members may formally object to the inclusion of any item or items in the agenda, but that the grounds of such objections shall be set forth in a reasoned statement for circulation among all the Members of the Permanent Organisation, and that the items to which objection is made shall not be excluded if at the Conference two-thirds of the Delegates present vote in favour of considering them. The Swiss Government did not pursue its request,

men. Le Gouvernement suisse laissa tomber la requête qu'il avait formulée et répondit au questionnaire préparé par le Bureau international du Travail, en se réservant d'user de la faculté qui lui était conférée par l'article 402, s'il le jugeait opportun.

Le 13 mai 1921, le Gouvernement français envoya au Bureau international du Travail un mémoire visant particulièrement la réglementation des heures de travail et demandant que la question du travail agricole fût rayée de l'ordre du jour de la future conférence, en justifiant cette demande par ce que la discussion de ce sujet serait inopportune. Toutefois, le Gouvernement français, le 7 octobre 1921, retira ce mémoire et en transmit un autre dans lequel il demandait, sans d'ailleurs renoncer à l'argument de l'inopportunité, que toutes les questions relatives à l'agriculture fussent rayées de l'ordre du jour, en indiquant que le Traité ne mentionnait pas « expressément. . . les travailleurs agricoles », et que, certains doutes ayant été soulevés en ce qui concerne la compétence du Bureau international en ces matières, cet argument devrait suffire pour justifier le renvoi de toutes les questions agricoles, en attendant le résultat de l'examen de la question de la compétence.

La Conférence internationale du Travail, dont la troisième session fut tenue à Genève en octobre 1921, se trouva en présence d'un ordre du jour dont le texte définitif réunissait les questions concernant l'agriculture, portées à l'ordre du jour original, sous les trois points suivants :

2. — Adaptation au travail agricole de la résolution de Washington concernant la réglementation des heures de travail.

3. — Adaptation au travail agricole des autres résolutions de Washington :

- a) moyens de prévenir le chômage ;
- b) protection des femmes et des enfants.

4. — Mesures de protection spéciale pour les travailleurs agricoles :

- a) enseignement technique agricole ;
- b) logement et couchage des travailleurs agricoles ;

but made answer to the questionnaire prepared by the International Labour Office, reserving the right to proceed under Article 402, if it should think this desirable.

On May 13th, 1921, the French Government despatched to the International Labour Office a memorandum particularly referring to the regulation of hours of labour, and asking, on the ground that the discussion of the subject would be inopportune, that the question of agricultural labour be withdrawn from the agenda of the forthcoming Conference. On October 7th, 1921, however, the French Government withdrew this memorandum and filed another, in which, without abandoning the ground that the discussion of agricultural questions was inopportune, it requested that all such questions be withdrawn from the agenda, observing that the Treaty did not "make specific mention of agricultural workers", and that, as doubts had been raised as to the competence of the International Labour Office in such matters, this should suffice for the postponement of all agricultural questions, pending an examination of that subject.

In the final version of the agenda of the third session of the International Labour Conference which was held at Geneva in October 1921, the following items comprise the questions relating to agriculture contained in the original draft of the agenda :

- 2) Adaptation to agricultural labour of the Washington decisions concerning the regulation of the hours of work.
- 3) Adaptation to agricultural labour of the Washington decisions concerning :—
 - a) Measures for the prevention of or providing against unemployment ;
 - b) Protection of women and children.
- 4) Special measures for the protection of agricultural workers :—
 - a) Technical agricultural education ;
 - b) Living-in conditions of agricultural workers ;

c) garantie des droits d'association et de coalition ;

d) protection contre les accidents, la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

Lors de sa troisième séance, le 27 octobre 1921, la Conférence adopta, par 74 voix contre 20, une résolution affirmant de nouveau sa compétence en matière de travail agricole et décidant de considérer séparément, en ce qui concerne chacune des trois questions mentionnées ci-dessus, s'il était opportun de les y maintenir.

A la séance du 28 octobre, la question 2 fut rayée de l'ordre du jour, le nombre de voix en faveur de son maintien ayant été de 63 contre 39, c'est-à-dire de moins des deux tiers requis. Le jour suivant, cependant, il fut décidé, par 90 voix contre 17, que la question 3 serait maintenue, et, par 93 voix contre 13, qu'il en serait de même de la question 4. La Conférence alors nomma une commission qui serait chargée d'examiner ces questions et, en même temps, certains projets de convention et certaines recommandations ; et le 31 octobre, la Conférence adopta, sur une motion présentée par les délégations britannique, italienne et néerlandaise, une résolution tendant à inscrire la „réglementation des heures de travail dans l'agriculture" à l'ordre du jour de la prochaine conférence. Plus tard, la Conférence adopta trois projets de convention et sept recommandations relatifs à la protection des travailleurs agricoles.

Au cours de la 16^{me} session du Conseil de la Société des Nations, le 13 janvier 1922, le représentant de la France au Conseil soumit, conformément aux instructions de son Gouvernement, une résolution demandant que la Cour fût invitée à donner un avis consultatif sur la question suivante :

„L'Organisation internationale du Travail est-elle compétente pour les questions de travail agricole ? Dans l'affirmative, quelle est l'étendue de sa compétence en ces matières ?”

Le Conseil décida de renvoyer à l'une des sessions ultérieures la suite à donner à cette résolution, et chargea le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires en vue de

- c) Guarantee of the rights of association and combination ;
- d) Protection against accident, sickness, invalidity and old-age.

At the third meeting of the Conference on October 27th, 1921, a resolution was adopted by 74 votes to 20, reaffirming the competence of the Conference in matters of agricultural labour, and deciding to consider separately whether it was opportune to maintain on the agenda each of the questions above stated.

At the meeting on October 28th, Question 2 was removed from the agenda, the vote for its retention standing 63 to 39, or less than the requisite two-thirds. On the following day, however, it was decided by a vote of 90 to 17 to retain Question 3, and by a vote of 93 to 13 to retain Question 4. The Conference then proceeded to appoint a Committee to consider these questions, together with certain draft conventions and recommendations ; and on October 31st the Conference adopted a resolution, on the motion of the British, Italian and Netherlands Delegations, to put the „regulation of hours of labour in agriculture” on the agenda of the next Conference. The Conference later adopted three draft conventions and seven recommendations concerning the protection of agricultural workers.

At the 16th session of the Council of the League of Nations on January 13th, 1922, the representative of France presented, under instructions of his Government, a resolution to the effect that the Permanent Court of International Justice be requested to give an advisory opinion on the following questions :

„Is the International Labour Organisation competent to deal with questions of agricultural labour ? If the reply is in the affirmative, how far do its powers extend in this matter ?”

The Council decided to postpone action upon this resolution to one of the succeeding sessions, instructing the Secretary-General to take the necessary measures for its future consider-

son examen futur, entre autres de consulter le Bureau international du Travail et les conseillers techniques du Secrétariat de la Société.

Lors de la 18^{me} session, le 12 mai 1922, le Conseil décida de soumettre à la Cour la question dont elle se trouve actuellement saisie ; cette question n'a trait qu'à la compétence de l'Organisation et non pas à son étendue éventuelle.

* * *

Se basant sur les faits ainsi exposés, la Cour émet l'avis suivant :

La question dont la Cour a à s'occuper, est simplement relative à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole. Aucune question concernant l'opportunité d'appliquer une mesure proposée à l'agriculture, ne se pose à son sujet.

Le Traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées d'une part et l'Allemagne d'autre part, signé à Versailles le 28 juin 1919, est divisé en quinze parties, la Partie XIII se rapportant au Travail. La Partie XIII est divisée en deux sections, dont la première, qui débute par un préambule, comprend les articles 387-426, et dont la seconde, limitée à l'article 427, formule certains „principes généraux". La section I, qui a pour titre „Organisation du Travail", crée une „Organisation permanente" d'un caractère international, connue sous le nom d'„Organisation internationale du Travail". Cette organisation consiste 1) en une Conférence générale qui se réunit au moins une fois par an et qui est formée des délégués des Membres de l'Organisation internationale du Travail, et 2) en un Bureau international du Travail, sous la direction d'un Conseil d'administration.

La Conférence se compose de délégués nommés par les Membres de l'Organisation, chaque Membre ayant le droit de nommer quatre délégués, dont deux sont des délégués gouvernementaux et deux des délégués non-gouvernementaux ; ces derniers représentent :

ation, including consultation with the International Labour Office and with the technical advisers of the Secretariat of the League.

At the 18th Session, on May 12th, 1922, the Council decided to put the question now before the Court, which relates only to the competency of the Organisation, and not to the extent of that competency, if it exists.

* * *

On the facts thus set forth, the Court gives the following opinion :

The question before the Court relates simply to the competency of the International Labour Organisation as to agricultural labour. No point arises on this question as to the expediency or the opportuneness of the application to agriculture of any particular proposal.

The Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers, on the one hand, and Germany on the other, signed at Versailles on June 28th, 1919, is divided into fifteen Parts, of which Part XIII relates to Labour. Part XIII is composed of two sections, the first of which, opening with a Preamble, embraces Articles 387-426, while the second, consisting of Article 427, enunciates certain „General Principles”. Section 1, which is entitled „Organisation of Labour”, provides for a „permanent organisation”, international in character, commonly called the International Labour Organisation. This organisation consists (1) of a General Conference, to be held at least once a year, of Representatives of the Members of the International Labour Organisation, and (2) of an International Labour Office, controlled by a Governing Body.

The Conference is composed of Delegates nominated by the Members of the Organisation, each Member being entitled to name four, two of whom are Government Delegates, and two non-Government Delegates, the latter „representing respectively the employers and the workpeople of each

„respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres.

Chaque délégué peut être accompagné par des conseillers dont le nombre pourra être de deux au plus pour chacune des matières distinctes inscrites à l'ordre du jour de la session" (article 389).

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail se compose de vingt-quatre personnes qui sont désignées selon les dispositions suivantes : douze personnes „représentant les Gouvernements", six élues par les délégués „représentant les patrons", et six par les délégués „représentant les employés et ouvriers". Il est prévu que sur les douze personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres „dont l'importance industrielle est la plus considérable". „Les contestations éventuelles sur la question de savoir quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable seront tranchées par le Conseil de la Société des Nations" (article 393).

Pour examiner la question actuellement pendante devant la Cour, à la lumière des termes mêmes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières.

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.

Ainsi que la Partie XIII le déclare d'une manière expresse, le but des Parties contractantes a été d'établir une *organisation permanente du Travail*. En soi, ce fait vient déjà fortement à l'encontre de l'argument qui consiste à dire que l'agri-

of the Members". Each Delegate may be accompanied by „advisers", not exceeding two for each item on the agenda of the meeting (Article 389).

The Governing Body of the International Labour Office consists of twenty-four persons, as follows: twelve „representing the Governments", six elected by the Delegates „representing the employers", and six by the Delegates „representing the workers", and it is provided that of the twelve persons representing the Governments, eight shall be named by the Members „of the chief industrial importance". „Any questions as to which are the Members of the chief industrial importance shall be decided by the Council of the League of Nations." (Article 393.)

In considering the question before the Court upon the language of the Treaty, it is obvious that the Treaty must be read as a whole, and that its meaning is not to be determined merely upon particular phrases which, if detached from the context, may be interpreted in more than one sense.

It was much urged in argument that the establishment of the International Labour Organisation involved an abandonment of rights derived from national sovereignty, and that the competence of the Organisation 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.

As Part XIII expressly declares, the design of the Contracting Parties was to establish a *permanent labour organisation*. This in itself strongly militates against the argument that agriculture, which is, beyond all question, the most ancient

culture — qui est incontestablement l'industrie du monde la plus ancienne et la plus considérable, et qui donne du travail à plus de la moitié des salariés du monde — devait être considérée comme étant laissée en dehors des limites de l'Organisation internationale du Travail, puisqu'elle ne se trouve pas expressément mentionnée.

Le caractère compréhensif de la Partie XIII se dégage clairement du préambule qui déclare qu'il existe „des conditions de travail (*conditions of labour*), 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 est dit dans le préambule qu'il est urgent d'améliorer ces conditions à plusieurs égards, et les exemples suivants sont donnés :

1) „La réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail" ; 2) „le recrutement de la main-d'œuvre" ; 3) „la lutte contre le chômage" ; 4) „la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables" ; 5) „la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail" ; 6) „la protection des enfants, des adolescents et des femmes" ; 7) „les pensions de vieillesse et d'invalidité" ; 8) „la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger" ; 9) „l'affirmation du principe de la liberté syndicale" ; et, enfin 10) „l'organisation et l'enseignement professionnel et technique.

Le préambule déclare encore que la raison pour laquelle il est nécessaire de prendre par voie internationale les mesures indiquées, c'est que „la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain, fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays". Ce principe est en soi tout aussi applicable à la navigation qu'à toute autre industrie, et il est également applicable, jusqu'à un certain point, à la pêche et à l'agriculture. L'adoption de conditions humaines de travail dans l'une quelconque de ces trois industries, pourrait dans une certaine mesure être retardée par le danger, pour les nations qui les auraient acceptées, de créer dans le jeu de la concurrence sur les marchés du monde, une

and the greatest industry in the world, employing more than half of the world's wage-earners, is to be considered as left outside the scope of the International Labour Organisation because it is not expressly mentioned by name.

The comprehensive character of Part XIII is clearly shown in the Preamble, which declares that „conditions of labour”, (*conditions de travail*), exist „involving such injustice, hardship and privation to large numbers of persons as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled”. An improvement of these conditions the Preamble declares to be urgently required in various particulars, the examples given being (1) „the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week”; (2) „the regulation of the labour supply”; (3) the „prevention of unemployment”; (4) the „provision of an adequate living wage”; (5) the „protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment”; (6) the „protection of children, young persons and women”; (7) „provision for old-age and injury”; (8) „protection of the interests of workers when employed in countries other than their own”; (9) „recognition of the principle of the freedom of association”; and (10) the „organisation of vocational and technical education”.

The Preamble then goes on to state that the reason for dealing with the enumerated measures internationally is 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”. This in itself is as applicable to navigation as to any industry, and it is also applicable to some extent to fishing and to agriculture. The adoption of humane conditions of labour in any of these three industries might to some extent be retarded by the danger that such conditions would form a handicap against the nations which had adopted them and in favour of those which had not, in the competition of the markets of the world.

sorte d'obstacle (*handicap*) qui serait au préjudice de ces nations et dont bénéficieraient celles qui n'auraient point adopté des mesures analogues.

„Mues”, continue le préambule, „par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable”, les Hautes Parties contractantes ont, dans les articles du Traité qui suivent immédiatement (articles 387, 388), établi une „organisation permanente”, chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule.

C'est en ces termes que le Traité définit expressément la compétence de l'Organisation internationale du Travail, et on ne pouvait guère user d'un langage plus compréhensif,

Le langage employé dans l'article 389, lequel s'occupe de la composition de la Conférence générale, est également compréhensif. Dans chaque délégation, il y aura un représentant des „travailleurs” (*workpeople*). Ce délégué ainsi que ses conseillers techniques seront désignés par le Gouvernement, d'accord avec les „organisations professionnelles” (*industrial organisations*) les plus représentatives des „travailleurs”; le texte français parle d'„organisations professionnelles”, et de „travailleurs” (*workpeople*) sans qualificatifs. Le mot *industrial* dans le texte anglais s'applique à l'agriculture, et le mot „professionnelles”, rendu au préambule par le mot anglais *vocational*, est, dans son acception ordinaire, applicable aux organisations de travailleurs agricoles.

En arrivant à l'article 396 qui définit les fonctions du Bureau international du Travail, on trouve que ces fonctions comprennent la „centralisation et la distribution de toutes informations concernant la réglementation internationale de la condition des travailleurs et du régime du travail.” Le mot „industriel” est absent, comme on le voit. L'équivalent dans le texte anglais de la phrase „conditions des travailleurs et régime du travail” est : *conditions of industrial life and labour*. Plus loin, le Bureau est invité (article 396, paragraphe 4) à publier un bulletin périodique consacré à l'étude de questions concernant l'industrie et le travail présentant un intérêt international. Dans le texte anglais, l'équivalent du mot „travail” est le mot *employment*, d'une acception également large.

„Moved”, then, so the Preamble declares, „by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world”, the High Contracting Parties proceeded, in the very next clauses of the Treaty (Articles 387, 388) to establish the „permanent organisation”, „for the promotion of the objects set forth in the Preamble”

These are the terms in which the Treaty expressly defines the competence of the International Labour Organisation, and language could hardly be more comprehensive.

The language (Article 389) regarding the composition of the General Conference is equally comprehensive. In each delegation there is to be a representative of the „workpeople”, or, in the French text, *travailleurs*. This delegate, together with his advisers, is to be chosen by the Government in agreement with the „industrial organisations” most representative of the „workpeople”. The French text speaks of *organisations professionnelles* and of *travailleurs* without qualification. The word „industrial” in the English text is applicable to agriculture, and the word *professionnelles*, the English for which in the Preamble is „vocational”, is in its ordinary sense applicable to organisations of agricultural workers.

So, when we come to Article 396, defining the functions of the International Labour Office, we find that they include „the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labour”. The equivalent in the French text of the phrase „conditions of industrial life and labour” is *conditions des travailleurs et regime du travail*, the word *industriel* not being used.

Further on, the Office is directed (Art. 396, paragraph 4) to publish „a periodical paper dealing with problems of industry and employment of international interest”. In the French text the equivalent of „employment” is the equally wide word *travail*.

Au cours des exposés oraux, une certaine ampleur a été donnée à l'argument consistant à dire que l'on n'avait pas pu avoir l'intention de faire entrer le travail agricole dans le domaine d'application de la Partie XIII, parce que certains des principes généraux énoncés dans sa section II (article 427 du Traité) sont inapplicables à l'agriculture.

Les principes généraux énoncés dans l'article 427 sont les suivants : 1) „Le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce” ; 2) les employés, aussi bien que les employeurs, jouiront du „droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois” ; 3) les travailleurs recevront „un salaire leur assurant un niveau de vie convenable, tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays” ; 4) l'on prendra la journée de huit heures et la semaine de quarante-huit heures „comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu” ; 5) un repos hebdomadaire de vingt-quatre heures au minimum, „qui devrait comprendre le dimanche toutes les fois que ce sera possible”, devra être adopté ; 6) le travail des enfants devra être aboli et l'on devra „apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique” ; 7) les hommes et les femmes recevront un „salaire égal, sans distinction de sexe, pour un travail de valeur égale ;” 8) „les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions du travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays” ; 9) „chaque Etat devra organiser un service d'inspection, qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs”.

Le fait que la plupart de ces principes sont aussi bien applicables à l'agriculture qu'à toutes autres formes de travail, n'a pas été contesté. On n'a même pas suggéré que le travail dans l'agriculture devrait être simplement considéré comme une marchandise, qu'on devrait interdire aux travailleurs agricoles de former des associations, que ceux-ci n'auraient pas droit à des salaires suffisants, que la règle du salaire égal pour un travail de valeur égale ne s'appliquerait pas à eux

At the oral hearing there was much elaboration of the argument that Part XIII could not have been intended to comprehend agricultural labour, because certain of the general principles enunciated in its second section, which forms Article 427 of the Treaty, are inapplicable to agriculture.

The general principles enunciated in Article 427 are (1) that "labour should not be regarded merely as a commodity or article of commerce"; (2) that the employed as well as employers should enjoy „the right of association for all lawful purposes"; (3) that workers should be paid „a wage adequate to maintain a reasonable standard of life as this is understood in their time and country"; (4) that an 8-hour day or a 48-hour week should be adopted „as the standard to be aimed at where it has not already been attained"; (5) that „a weekly rest of at least 24 hours, which should include Sunday wherever practicable", should be adopted; (6) that „child labour" should be abolished, and such limitations imposed „on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development"; (7) „that men and women should receive equal remuneration for work of equal value"; (8) that „the standard set by law in each country with respect to the conditions of labour should have due regard to the equitable economic treatment of all workers lawfully resident therein"; (9) that „each State should make provision for a system of inspection, in which women should take part, in order to ensure the enforcement of the laws and regulations for the protection of the employed".

That most of these principles are as applicable to agricultural as to any other form of labour was not denied. It was not even suggested that, in agriculture, labour should be regarded merely as a commodity, that it should be forbidden to form associations, that it should not be adequately compensated, that it should be excepted from the rule of equal pay for work of equal value, that it was not to have the benefit of legal standards based on the equitable economic treatment of all

et qu'on ne leur étendrait pas davantage le bénéfice de la législation assurant un traitement économique équitable semblable à celui de tous les travailleurs résidant dans le pays. Les principes auxquels des objections distinctes furent faites, sont les quatrième, cinquième, sixième, et neuvième.

A supposer qu'il fût essentiel d'examiner maintenant si ces principes peuvent s'appliquer à l'agriculture et dans quelle mesure, il y aurait lieu d'appeler l'attention sur ce fait bien connu que la limitation générale des heures de travail et du travail des enfants résulte déjà, jusqu'à un certain point, et même en ce qui concerne l'agriculture, directement ou indirectement de lois existantes, et qu'il y a d'autres industries rentrant incontestablement dans le domaine de la Partie XIII, pour lesquelles des limitations de cette nature, fixes et rigides, seraient d'une application aussi difficile qu'elles le seraient pour l'agriculture. Mais il suffira, pour la question actuelle, de constater que le Traité a reconnu entièrement cette difficulté : d'une part, aucune mesure ne peut être appliquée dans un pays qui ne juge pas opportun de l'adopter, et, d'autre part, il n'y a aucune disposition dans l'article 427 qui ordonne l'application de tous les principes, dans leur ensemble, par aucun Etat particulier ou à une époque déterminée ou à une catégorie spéciale de travail. Au contraire, l'énonciation de ces principes est précédée d'une déclaration explicite à l'effet que les Hautes Parties contractantes reconnaissent que les différences „de climat, de mœurs et d'usages, d'opportunité économique et de tradition industrielle, rendent difficile à atteindre, d'une manière immédiate, l'uniformité absolue dans les conditions de travail”, mais que, „persuadées qu'elles sont que le travail ne doit pas être considéré simplement comme un article de commerce, elles pensent qu'il y a des méthodes et des principes pour la réglementation des conditions de travail que toutes les communautés industrielles devraient s'efforcer d'appliquer, autant que les circonstances spéciales dans lesquelles elles pourraient se trouver, le permettraient”. Et il y a lieu de faire observer que le Traité, lorsqu'il définit le pouvoir de la Conférence générale, dispose, de manière analogue (article 405), que „en

resident workers. The principles to which objection has been made were the fourth, fifth, sixth and ninth.

Were it material now to consider whether, or to what extent those principles are applicable to agricultural labour, it would be pertinent to point out, as a matter of common knowledge, that the general limitation of working hours and of child labour has already, even with regard to agriculture, in some measure been directly imposed by or has resulted from existing legislation, and that there are other industries, admittedly embraced in Part XIII, to which fixed and rigid limitations of that kind would be as difficult of application as to agriculture. But it is sufficient for the present question to say that this difficulty is fully recognised in the Treaty, and that, while no measure can be applied in any country that does not see fit to adopt it, there is nothing in Article 427 that enjoins the application of all the principles in their entirety by any particular nation, or at any particular time, or to any particular kind of labour. On the contrary, their enunciation is introduced with the explicit declaration that the Contracting Parties „recognise that differences of climate, habits and customs, of economic opportunity and industrial tradition, make strict uniformity in the conditions of labour difficult of immediate attainment”, but that, „holding as they do, that labour should not be regarded merely as an article of commerce, they think that there are methods and principles for regulating labour conditions which all industrial communities should endeavour to apply, so far as their special circumstances will permit”. And it is to be observed that the Treaty, in defining the powers of the General Conference, similarly provides (Article 405) that „in framing any recommendation or draft convention of general application, the Conference shall have due regard to those countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organisations or other special circumstances make the industrial conditions (French text *les conditions de l'industrie* :)

formant une recommandation ou un projet de convention d'une application générale, la Conférence devra avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie (*industrial conditions*) essentiellement différentes, et elle aura à suggérer telles modifications qu'elle considérerait comme pouvant être nécessaires pour répondre aux conditions propres à ces pays." Il est évident que selon leurs termes mêmes, ces dispositions sont applicables à l'agriculture.

Mais, se reportant à l'article 427, la Cour constate que ses termes ne permettent aucun doute quant à son caractère compréhensif. Le premier paragraphe a soin de déclarer que „l'organisme permanent", prévu dans la Partie XIII, s'occupe du „bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs salariés", ou, comme le dit le texte anglais, des *industrial wage-earners*. Il n'y a ici aucune limitation ni aucun qualificatif. Et on ne pouvait s'attendre à en trouver, puisque la Partie XIII, ainsi que cela a été indiqué plus haut, déclare, dès le début, d'une manière très large, que le but de l'organisation permanente est d'améliorer les „conditions" de travail (*conditions of labour*).

La thèse de l'incompétence s'appuie, si on l'analyse, presque uniquement sur la prétention que les mots français „industrie" et „industriel", s'appliquant dans l'usage courant à l'industrie manufacturière et se trouvant dans le texte français de certains articles, la Partie XIII tout entière devrait être interprétée comme étant limitée de la même manière.

Avant d'examiner en détail cette thèse, il peut être utile d'étudier les acceptions dans lesquelles ces mots sont employés.

Dans le dictionnaire français de Littré, nous trouvons au mot „industrie" la définition suivante :

„4. Nom sous lequel on comprend toutes les opérations qui concourent à la production des richesses : l'industrie agricole, l'industrie commerciale et l'industrie manufacturière. L'industrie agricole s'applique principalement à provoquer l'action productive de la nature ou à en recueillir les produits. . . . L'industrie se dit quelquefois de tous les arts industriels, sauf l'agriculture, par opposition à l'agriculture."

substantially different, and shall suggest the modifications, if any, which it considers may be required to meet the case of such countries". It is obvious that these clauses are in their terms applicable to agriculture.

But, recurring to Article 427, its terms leave the Court in no doubt as to its comprehensive character. The first paragraph takes pains to recite that the "permanent machinery" provided in Part XIII is concerned with "the well-being, physical, moral and intellectual", of "industrial wage-earners", or, as the French text reads, *travailleurs salariés*. Here there is no limitation or qualification. Nor was any to be expected, in view of the fact heretofore pointed out, that Part XIII, at the very outset, had broadly declared that the concern of the permanent organisation was the amelioration of the "conditions of labour" (*conditions de travail*).

The argument for incompetence is found, on analysis, to rest almost entirely upon the contention that, because the words *industrie* and *industrielle*, which ordinarily refer to manufactures, occur in the French text of certain clauses, Part XIII as a whole must now be confined within that limit.

Before considering this contention in detail, it may be helpful to examine the senses in which these words are used.

In the French dictionary by Littré, we find, under *Industrie*, the following :

„4. Nom sous lequel on comprend toutes les opérations qui concourent à la production des richesses : l'industrie agricole, l'industrie commerciale et l'industrie manufacturière. L'industrie agricole s'applique principalement à provoquer l'action productive de la nature ou à en recueillir les produits. . . . L'industrie se dit quelquefois de tous les arts industriels, sauf l'agriculture, par opposition à l'agriculture.”

L'adjectif „industriel”, „industrielle”, dans le même dictionnaire, est défini comme suit : „qui appartient à l'industrie”, et bien qu'il ne soit pas douteux que ce terme soit le plus souvent employé avec un sens restrictif et spécial, la question qui se pose est de savoir quelle acception il convient de lui donner ici, en examinant le Traité dans son ensemble.

L'article 440 du Traité porte que les deux textes français et anglais „feront foi” (*are authentic*).

Dans le dictionnaire dit d'Oxford, on trouve parmi les définitions du mot *industry*, celle-ci :

„4. *Systematic work or labour ; habitual employment in some useful work, now esp. in the productive arts or manufactures. (This, with 5, is the prevalent sense). . . . 5. A particular form or branch of productive labour ; a trade or manufacture.*”

Dans le même dictionnaire, l'adjectif *industrial* est d'abord défini comme suit : „A. *adj. Pertaining to, or of the nature of, industry or productive labour ; resulting from industry.*”

Dans les exemples qui sont fournis, l'expression *industrial fruits* est définie comme suit : „*Fruits grown or cultivated by human industry*”. Comme substantif, le mot *industrial* est défini : „*One engaged in industrial pursuits*” ; et le premier exemple cité est tiré du Pall Mall Gazette du 16 août 1865 où nous trouvons la classification suivante : „*commercial. . . . agriculturists. . . . and industrials*”.

Il est clair que l'usage des mots français „industrie” et „industriel” n'est pas essentiellement différent de celui des mots anglais *industry* et *industrial*. Bien qu'ils soient employés dans un sens restreint par opposition à l'agriculture, il n'en est pas moins vrai que dans leur sens primitif et général, ils comprennent cette forme de travail productif. Aujourd'hui, l'adjectif est peut-être le plus communément employé, surtout en français, à propos des arts et métiers ou des industries manufacturières, et c'est probablement cette acception qu'on lui donne naturellement, à moins que le contexte n'indique qu'il doit être interprété différemment. Mais c'est le contexte qui est le critère définitif, et dans le cas qui a été soumis à la Cour, celle-ci doit prendre en considération la place de ces mots dans la Partie XIII du Traité de Versailles, et l'acception qu'ils y reçoivent.

The adjective *industriel*, *industrielle*, in the same dictionary, is defined as signifying *qui appartient à l'industrie*, and, while there can be no doubt that it is generally used in a special and restrictive sense, the question here is in what sense, reading the Treaty as a whole, it should be understood.

By Article 440 of the Treaty, it is provided that the English and French texts „are both authentic” (*feront foi*).

In the Oxford Dictionary, among the definitions of „industry” we find :

„4. Systematic work or labour ; habitual employment in some useful work, now esp. in the productive arts or manufactures. (This, with 5, is the prevalent sense). . . . 5. A particular form or branch of productive labour ; a trade or manufacture.”

In the same dictionary, the adjective „industrial” is first defined : „A. adj. pertaining to, or of the nature of industry or productive labour ; resulting from industry.” In the examples given, the phrase „industrial fruits” is defined as „fruits grown or cultivated by human industry”. As a substantive, „industrial” is defined as „one engaged in industrial pursuits”, and the first example given is from the Pall Mall Gazette of 16th August, 1865, where we find this classification : „commercials. . . . agriculturists. . . . and industrials”.

Evidently, the function of the French words *industrie* and *industriel* is not essentially unlike that of the English words „industry” and „industrial”. Though used in a restricted sense in opposition to agriculture, in their primary and general sense they include that form of production. At the present day the adjective is, especially in French, most commonly used in relation to the arts or manufactures, and would ordinarily be so understood, unless the context indicated that it was to be interpreted otherwise. But the context is the final test, and in the present instance the Court must consider the position in which these words are found and the sense in which they are employed in Part XIII of the Treaty of Versailles.

En ce qui concerne la position de ces mots, il faut observer qu'ils sont totalement absents du préambule où est défini le champ d'activité de l'Organisation internationale du Travail. Là, l'expression essentielle est : „conditions du travail” (*conditions of labour*). Comme on l'a vu, c'est également ainsi que le mot „professionnelles” — lequel, incontestablement, est assez large pour englober toutes les formes d'industrie, — est employé pour définir les organisations d'accord avec lesquelles les gouvernements devront désigner les délégués ouvriers et leurs conseillers techniques. De même, encore, dans l'article 409, qui a trait aux plaintes adressées au Bureau international du Travail par „une organisation professionnelle ouvrière ou patronale” (*an industrial organisation of employers or of workers*) en ce qui concerne le manquement par un Membre à l'engagement d'assurer d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention, le texte français se sert du mot „professionnelle”.

Si l'on se reporte maintenant aux clauses qui contiennent le mot „industriel”, il faut citer d'abord l'article 412 qui prévoit la formation d'une liste sur laquelle seront choisis les membres des commissions d'enquête constituées en vue d'examiner toute plainte d'un Membre de l'Organisation „contre un autre Membre qui, à son avis, n'assurerait pas d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention que l'un et l'autre auraient ratifiée” en vertu des dispositions de la Partie XIII.

L'article prévoit que cette liste sera composée de „personnes compétentes en matière industrielle” (*persons of industrial experience*). Si l'on étudie cette phrase à la lumière de l'ensemble du Traité, l'on arrive tout naturellement à cette conclusion que l'expression „matières industrielles” était destinée à comprendre l'industrie de l'agriculture. Mais quand bien même on ne l'interpréterait pas de cette façon, on arriverait seulement à conclure qu'il manquerait quelque chose à la constitution de l'organisme à cet égard particulier, et non pas que les pouvoirs donnés à l'Organisation internationale en ce qui concerne les conditions du travail, devraient être limités d'une manière semblable.

Mais les points auxquels on attachait le plus d'importance

As to their position, it will be observed that, in the Preamble, by which the field of activity of the International Labour Organisation is defined, they do not occur at all. There the fundamental words are „conditions of labour” — *conditions de travail*. So, as has been seen in the description of the organisation in agreement with which the Governments are to choose the work-peoples' delegates and their advisers, the word *professionnelles*, which, beyond all question, is wide enough to include all forms of industry, is used. Again, in Article 409, relating to complaints made to the International Labour Office by „an industrial association of employers or of workers”, as to default by a Member in enforcing a convention, the French text speaks of *une organisation professionnelle ouvrière ou patronale*.

Turning now to clauses containing the word *industrielle*, reference may first be made to Article 412 which provides for the formation of a panel from which a Commission of Enquiry may be drawn for the purpose of investigating a complaint made by a Member of the Organisation that another Member is not securing the effective observance of any Convention which both have ratified in accordance with Part XIII.

The Article provides that the panel shall be composed of „persons of industrial experience”, the French text reading: *personnes compétentes en matières industrielles*. Taking this phrase in connection with the rest of the Treaty, the natural inference would appear to be that the phrase *matières industrielles* was intended to include the industry of agriculture. But, even if it were not so read the consequences would be that there would seem to be merely a defect in the constitution of the machinery in this particular instance, and not that the powers given to the international organisation with regard to conditions of labour were to be similarly limited.

But the chief stress in the argument was placed on the use

en développant cet argument, furent l'emploi de l'expression „importance industrielle”, dans l'article 393, et celui de l'expression „communautés industrielles” dans l'article 427.

Ainsi qu'on l'a déjà vu, l'article 393 stipule que les huit personnes représentant les gouvernements au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, seront nommées par les Membres „dont l'importance industrielle est la plus considérable” (*of the chief industrial importance*). Dans l'article 427, l'expression „communautés industrielles” (*industrial communities*) se trouve employée lorsqu'il s'agit, à la fin de l'article, d'exprimer l'opinion que les principes généraux qui y sont énoncés répandraient, s'ils étaient adoptés par les communautés industrielles (*industrial communities*) „des bienfaits permanents sur les salariés du monde” (*the wage-earners of the world*).

La Cour est d'avis que parmi les arguments avancés contre l'inclusion de l'agriculture dans la compétence de l'Organisation, on a donné une place trop importante à l'emploi accidentel, dans le Traité, de l'adjectif français „industriel”. Le mot „professionnel”, dont on s'est servi lorsque, dans d'autres clauses du Traité, il s'est agi d'indiquer clairement que l'agriculture était visée, n'est pas applicable à tout propos. C'est ainsi que, dans l'article 393, l'expression „importance professionnelle” serait trop large et que le mot „industrielle” est employé pour rendre le mot anglais *industrial*. Il était, en effet, difficile de trouver un mot français répondant à ce besoin et auquel on ne pouvait reprocher d'être soit trop large, soit trop restreint.

La Cour n'a pu trouver aucune ambiguïté dans la Partie XIII considérée dans son ensemble, en ce qui concerne son applicabilité à l'agriculture. La Cour ne doute pas que le travail agricole y soit inclus. Si une équivoque avait existé, la Cour, en vue d'arriver à établir le sens véritable du texte, aurait pu examiner la manière dont le Traité a été appliqué. Il fut signé en juin 1919, et jusqu'au mois d'octobre 1921, aucune des Parties contractantes ne mit en question que l'agriculture rentrât dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Pendant la période intermédiaire, l'agriculture avait fait l'objet de maintes discussions et, par ailleurs,

of the phrase *importance industrielle*, in Article 393, and the phrase *communautés industrielles*, in Article 427.

As has already been seen, Article 393 provides that the eight persons representing the Governments in the Governing Body of the International Labour Office shall be named by Members, as the English text reads, „of the chief industrial importance”, and, as the French text reads, *dont l'importance industrielle est la plus considérable*. In Article 427 the phrase „industrial communities”, and in the French text, *communautés industrielles*, occurs in an expression of opinion, at the close of the Article, that the general principles enunciated in it will, if adopted and applied by „industrial communities” (*communautés industrielles*), confer lasting benefits upon „the wage-earners of the world”.

In the arguments against the inclusion of agriculture, the Court thinks that too much importance has been attached to the occasional use in the Treaty of the French adjective *industriel*. The word *professionnel* which has been used in other clauses for the purpose of clearly including agriculture, is not applicable in all connections. For instance, in Article 393, *importance professionnelle* would be too wide in its meaning and *industrielle* is used to take the place of the English word „industrial”. It was in truth difficult to find for this purpose any word in French which would not be open to objection as either too wide or too narrow.

As regards the inclusion of agriculture, the Court is unable to find in Part XIII read as a whole any real ambiguity. The Court has no doubt that agricultural labour is included in it. If there were any ambiguity, the Court might, for the purpose of arriving at the true meaning, consider the action which has been taken under the Treaty. The Treaty was signed in June, 1919, and it was not until October, 1921, that any of the Contracting Parties raised the question whether agricultural labour fell within the competence of the International Labour Organisation. During the intervening period the subject of agriculture had repeatedly been discussed and had been dealt

diverses mesures la concernant avaient été prises. A lui seul, cet ensemble de faits pourrait suffire pour faire pencher la balance en faveur de la compétence en matière agricole, s'il y avait quelque ambiguïté.

Il n'est pas un seul des arguments invoqués en faveur de la thèse de l'incompétence en matière agricole qui ne puisse être employé avec une force égale à l'appui de l'incompétence en matière de navigation et de pêche. Ainsi qu'on l'a déjà fait observer dans le présent Avis, la Conférence internationale du Travail eut à s'occuper, lors de sa deuxième session, presque exclusivement des marins. C'est aussi à cette session qu'une recommandation fut adoptée, le 30 juin 1920, visant la limitation des heures de travail dans l'industrie de la pêche. Et l'on n'a jamais prétendu que ces deux industries importantes, ou l'une d'entre elles, ne soient pas de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Dans les exposés écrits et oraux présentés à la Cour, on a attribué beaucoup d'importance aux travaux de la Commission de Législation internationale du Travail, qui prépara et soumit à la Conférence de la Paix la Partie XIII du Traité. Le représentant du Gouvernement français mit en doute, en particulier dans une note additionnelle présentée à la Cour après la clôture des exposés oraux, la pertinence comme moyen de preuve, dans le cas actuel, de ces travaux préparatoires. Il a, en substance, fait valoir que puisque les termes du Traité font nettement justice de la prétention à compétence, il n'y a pas lieu d'admettre de preuves extrinsèques en sens contraire, et en outre que certaines Puissances qui n'eurent aucune part dans ces travaux, furent invitées à accéder au Traité, et y accédèrent effectivement. La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire pour elle de discuter ces arguments : elle est, en effet, déjà en interprétant le texte même du Traité, arrivée à la conclusion que le travail agricole se trouve compris dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ; et il n'y a certainement rien dans les travaux préparatoires qui puisse l'amener à modifier cette conclusion.

with in one form and another. All this might suffice to turn the scale in favour of the inclusion of agriculture, if there were any ambiguity.

Every argument used for the exclusion of agriculture might with equal force be used for the exclusion of navigation and fisheries. As has been pointed out already in this opinion, the second session of the International Labour Conference was almost entirely devoted to seamen. And in that session a recommendation was also made on June 30th, 1920, for the limitation of hours of work in the fishing industry. It was never even suggested that either of these great industries was not within the competence of the Labour Organisation.

Much prominence was given in the written and oral arguments to the preparatory work of the Commission on International Labour Legislation, by which Part XIII of the Treaty was formulated and submitted to the Peace Conference. Questions were raised by counsel for the French Government, especially in a written memorandum filed with the Court after the close of the oral hearings, as to the admissibility of this kind of evidence in the present instance, the contention being, in substance, that, as the terms of the Treaty clearly excluded the claim of competence, there was no room for the consideration of extrinsic evidence to the contrary, and that Powers who took no part in the preparatory work were invited to accede to the Treaty as it stood, and did so accede. The Court does not think it necessary to discuss these contentions, as it has already on the construction of the text itself reached the conclusion that agricultural labour is within the competence of the International Labour Organisation, and there is certainly nothing in the preparatory work to disturb this conclusion.

PAR CES MOTIFS :

La Cour est d'avis que la compétence de l'Organisation internationale du Travail s'étend à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, et donne par conséquent une réponse affirmative à la question qui lui a été soumise.

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

Fait au Palais de la Paix, à La Haye, le douze août 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.

Le Président,
(Signé) LODER.
Le Greffier,
(Signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

M. le juge-suppléant Beichmann a pris part aux délibérations au sujet du présent avis, mais a été obligé de partir pour la Norvège avant la rédaction finale.

Usant de la faculté qui leur est reconnue par l'article 71 du Règlement de la Cour, M. le Vice-Président Weiss et M. le juge-suppléant Negulesco ont déclaré ne pas pouvoir se rallier à l'avis émis par la Cour.

(Paraphé) L.
(Paraphé) Å. H.

FOR THESE REASONS :

The Court is of opinion that the competence of the International Labour Organisation does extend to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture, and therefore answers in the affirmative the question referred to it.

Done in English and French, the English text being authoritative,

at the Peace Palace, The Hague, this twelfth day of August, one thousand nine hundred and twenty two, 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) LODER,
President.

(Signed) Å. HAMMARSKJÖLD,
Registrar.

M. Beichmann, deputy-judge, took part in the deliberations of the Court concerning the present opinion, but was compelled to leave for Norway before the terms of the opinion were finally settled.

M. Weiss, Vice-President, and M. Negulesco, deputy-judge, availing themselves of the right accorded them under Article 71 of the Rules of Court, declare that they are unable to concur in the opinion given by the Court.

(Initialled) L.

(Initialled) Å. H.