

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

C.410(a).1922.V.

Communiqué aux Membres
du Conseil.

Genève, le 26 juin 1922

RAPPORT DE LA COMMISSION CHARGÉE D'EXAMINER LES
CRITÈRES À ADOPTER POUR LA SÉLECTION DES 8 ÉTATS
PRÉSENTANT L'IMPORTANCE INDUSTRIELLE LA PLUS
CONSIDÉRABLE.

Mémoire du Secrétaire général.

Le Secrétaire général a l'honneur de soumettre au Conseil le rapport de la Commission qui comme il est indiqué dans le rapport même a été constituée conformément à la résolution du Conseil du 5 août 1920, pour examiner la signification des mots "importance industrielle la plus considérable" employés dans la partie XIII, article 393, paragraphe 3 du Traité de Versailles. Cette Commission était également chargée de déterminer les divers critères qu'il serait possible d'adopter pour déterminer l'importance industrielle et trancher les litiges relatifs à la question de savoir quels sont les membres de l'Organisation internationale du Travail qui ont droit à figurer au Conseil d'administration du Bureau international du Travail comme membres présentant "l'importance industrielle la plus considérable".

Les résolutions du Conseil mentionnées ci-dessus et le texte de l'article 393 du Traité de Versailles sont joints en annexe au présent mémoire. (Annexe 1 et 2).

Le Secrétaire général se croit autorisé à proposer que l'examen du rapport ci-joint soit inscrit à l'ordre du jour de la prochaine session régulière du Conseil, afin que le Conseil puisse prendre à ce sujet toutes les décisions nécessaires avant l'ouverture en octobre prochain de la prochaine Conférence internationale du Travail.

Les faits qui suivent méritent d'être rappelés à l'attention du Conseil:

Aux termes de l'article 393 du Traité de Versailles, le mandat des membres du Conseil d'administration du Bureau du Travail dure trois ans. Le mandat des membres actuels expire cette année et la Conférence internationale du Travail qui se réunira en octobre, procédera aux élections nécessaires pour constituer un nouveau conseil d'administration. Huit des représentants des gouvernements sont nommés par les membres de l'Organisation du Travail qui présentent "l'importance industrielle la plus considérable"; ces huit membres n'ont pas droit de vote pour l'élection des quatre représentants des Gouvernements qui restent à désigner. En conséquence avant que des élections puissent avoir lieu une liste des huit membres présentant l'importance industrielle la plus considérable, doit être établie. L'article 393 du Traité n'indiquait pas par

quelle méthode cette liste devait, pour la première fois, être établie mais prévoyait simplement que la question de déterminer quels membres présentaient l'importance industrielle la plus considérable serait tranchée par le Conseil de la Société des Nations. L'article 424 du Traité, toutefois, prévoyait une Commission internationale d'organisation chargée de prendre, en vue de la première Conférence internationale du Travail les mesures nécessaires; en 1919, cette Commission élaborà, suivant la méthode décrite dans le rapport ci-joint, une liste qui servit à l'élection du Conseil d'administration dont les fonctions sont sur le point d'expirer. La liste définitive était la suivante (dans l'ordre alphabétique des noms en français): Allemagne, Belgique, Danemark (ajouté à la liste en attendant l'adhésion des Etats-Unis), France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Suisse. Ces pays sont donc représentés en ce moment au Conseil d'administration du Bureau du Travail en qualité de membres présentant l'importance industrielle la plus considérable.

Le Conseil de la Société n'existait pas encore lors de la Conférence du Travail de 1919, puisque le Traité de Versailles n'était pas encore entré en vigueur. Lorsque le Conseil fut entré en fonctions, il fut saisi d'une réclamation formelle de la part de l'Inde, qui demandait à être inscrite au nombre des huit pays d'importance industrielle la plus considérable et avait refusé de donner son agrément à la liste établie et de prendre part à l'élection du Conseil d'administration.

Le Canada, la Suède, les Pays-Bas et la Pologne avaient également déposé des protestations contre la liste dressée par la Commission d'organisation mais ces divers pays prirent part à l'élection du Conseil d'administration. Le Conseil ne fut pas invité à statuer sur leurs revendications, bien que le Gouvernement des Pays-Bas eût, à diverses reprises, exprimé le vif désir d'être mis en mesure de faire valoir ultérieurement ses titres et que le Gouvernement polonais, par une lettre communiquée au Conseil et aux Etats membres de la Société, le 23 janvier 1922 (Annexe 3) eût déclaré qu'il maintenait sa protestation dont le retrait n'avait été que provisoire.

Le Conseil a examiné la revendication de l'Inde à la session de Saint-Sébastien du 5 août 1920 mais sans prendre de décision et a adopté la résolution annexée au présent mémoire. Il déclarait dans cette résolution que pour diverses raisons sa décision définitive sur la réclamation de l'Inde, décision qui impliquait nécessairement un remaniement du Conseil d'administration du Bureau du Travail, "ne devrait pas entrer en vigueur avant le terme du mandat confié aux pays choisis, qui doit durer jusqu'en 1922", c'est-à-dire jusqu'en octobre de cette année; le Conseil chargeait le Secrétaire général d'étudier, de concert avec le Bureau international du Travail, les principes généraux se rapportant à cette question, de façon à préparer une solution avant la date indiquée. L'Inde demanda alors l'inscription de la question à l'ordre du jour de la première Assemblée qui, le 15 décembre 1920,

fit sienne l'opinion de sa 2ème Commission, selon laquelle l'Assemblée n'était pas compétente pour traiter cette question.

Dans l'intervalle qui s'est écoulé depuis que l'Inde a adressé sa réclamation au Conseil, l'extrême difficulté que présente une application satisfaisante des dispositions de l'article 393 du Traité de Versailles, a été discutée par les organes compétents de l'Organisation internationale du Travail. Comme suite à cet examen, une proposition d'amendement de l'article 393 sera soumise à la Conférence internationale du Travail, en octobre prochain. Cet amendement aura pour effet, s'il est mis en vigueur, de supprimer, entre autres, la catégorie de membres de l'organisation "présentant l'importance industrielle la plus considérable" et de donner à l'Allemagne, à la France, à la Grande-Bretagne, à l'Italie, au Japon et aux Etats-Unis, des sièges permanents au Conseil d'administration mais en continuant à faire dépendre de l'élection les sièges des autres délégués des Gouvernements.

Un certain temps doit s'écouler avant qu'un amendement de cette nature, même s'il est adopté par la prochaine conférence du Travail, puisse entrer en vigueur, car, aux termes de l'article 422 du Traité de Versailles, les amendements à la partie XIII du Traité, doivent être adoptés par la Conférence du Travail à une majorité des deux tiers des voix des délégués présents, et ratifiés par les "Etats dont les représentants forment le Conseil de la Société des Nations et par les trois quarts des membres". Un amendement de ce genre aurait pour résultat de décharger le Conseil de la fonction délicate qui lui est attribuée par l'Article 393 du Traité; il pourrait donc arriver ainsi que les décisions que le Conseil est appelé à prendre maintenant, n'eussent d'application effective que pendant un nombre d'années très limité. L'état de la question peut donc être, semble-t-il, résumé de la façon suivante:

Le Conseil est formellement saisi d'une réclamation de l'Inde lui demandant d'être désignée comme un des membres de l'Organisation du travail présentant l'importance industrielle la plus considérable et le Conseil a déclaré lui-même que sa décision, en l'espèce, devrait prendre effet à partir de la date de l'élection du nouveau Conseil d'administration du Bureau du travail. La décision à prendre sur la réclamation de l'Inde implique, à tout le moins, une comparaison entre l'importance industrielle de ce pays et celle des autres pays figurant actuellement dans la liste des huit Etats; l'inscription de l'Inde dans cette liste entraîne donc forcément la radiation de l'un de ces Etats et, par suite, le remaniement de la liste.

Le Conseil a été aussi avisé officiellement que la Pologne protestait contre la constitution actuelle de la liste, bien que ce pays n'eût pas, en fait, formulé de requête au Conseil lui demandant de statuer sur sa réclamation; d'autres pays, Canada, Pays-Bas et Suède, ont demandé avec plus ou moins d'insistance leur inscription au nombre des huit Etats. Il semble donc essentiel, au point de vue juridique, que le Conseil statue sur la réclamation de l'Inde, mais il est possible, par contre que les autres requêtes, sauf peut-être celle de la Pologne, ne constituent pas des réclamations en forme dont le Conseil soit saisi officiellement.

Enfin, la Conférence internationale du travail sera appelée à élire, au mois d'octobre, le nouveau Conseil d'administration du Bureau du travail. L'adoption par la Conférence de la liste des huit membres présentant l'importance industrielle la plus considérable doit nécessairement constituer le premier stade de cette procédure. Etant donné que le Conseil n'a pas tranché définitivement entre les réclamations des divers pays figurant sur la liste, la Conférence est sans doute libre d'en établir une elle-même, sous réserve des appels qui pourraient être adressés au Conseil contre cette liste.

Quelle que soit l'attitude que prenne le Conseil, qu'il se borne à statuer sur la réclamation de l'Inde seule ou sur celle de l'Inde et d'autres pays qui ont protesté, ou qu'il procède lui-même à l'élaboration d'une liste des pays dont il considère les titres comme les plus satisfaisants, la tâche du Conseil présente évidemment le caractère le plus difficile et le plus délicat, par suite de l'imprécision des termes de l'article 393 du traité et par suite, plus encore, de l'impossibilité d'obtenir des divers pays des statistiques comparables, permettant une application satisfaisante de l'une quelconque des définitions de l'importance industrielle. Le Conseil remarquera, dans le rapport ci-joint, que la Commission des experts nommée de concert par le Conseil d'administration du Bureau du travail et par le Secrétaire général, s'est efforcée d'aboutir à une conclusion quant au sens de l'expression "importance industrielle la plus considérable". La Commission estime que ces mots doivent se comprendre comme faisant entrer en ligne de compte à la fois l'importance industrielle absolue et l'importance industrielle relative (c'est-à-dire le degré comparatif d'industrialisation), mais que, d'une façon générale, l'importance absolue devrait être affectée d'un coefficient double de celui de l'importance relative. Dans l'état actuel de la discussion sur la compétence de l'Organisation du travail, la Commission a considéré que "l'agriculture" était comprise dans le mot "industrie", tout au moins dans la mesure où elle était pratiquée avec des méthodes analogues aux méthodes industrielles proprement dites.

La Commission a discuté divers critères de l'importance industrielle, mais a constaté que plusieurs de ceux qu'il conviendrait, scientifiquement, d'appliquer ne peuvent l'être par suite de l'absence des données statistiques indispensables, ou par suite des difficultés résultant de la situation économique actuelle. Elle recommande donc d'adopter de nouveau et provisoirement les critères employés par la Commission d'organisation de la Conférence du travail de 1919, la population totale de salariés industriels (non compris la population agricole), étant prise dans chaque pays comme représentant la population industrielle, et un coefficient au double étant attribué à tous les critères absolus, sauf à celui de la longueur des voies ferrées. Deux méthodes de combinaison des critères sont proposées. Dans la première, les indices attribués aux différents pays pour les différents critères, après avoir été affectés du coefficient indiqué ci-dessus, sont additionnés les uns aux autres. Les huit principaux pays industriels sont ceux qui auront obtenu les totaux les plus élevés. Dans l'autre méthode, les différents pays sont rangés dans l'ordre déterminé par chaque critère et les Nos, affectés des coefficients convenables, du rang qu'ils ont obtenu dans ces différents classements sont additionnés les uns aux autres. Conformément à cette seconde méthode, les huit principaux pays industriels, sont ceux qui obtiennent les totaux les plus bas. La Commission n'a pas été appelée à décider quels sont les huit pays présentant l'importance industrielle la plus considérable, ou à préparer des données statistiques pour le Conseil; mais, pour faciliter l'étude de la question et pour illustrer par des exemples les recommandations de la Commission, le département statistique du Bureau international du Travail a préparé et annexé au rapport des tableaux utilisant, afin de montrer les résultats des méthodes proposées, les chiffres les plus sûrs dont elle pouvait disposer. Il résulte des données de l'annexe que, quelque soit la méthode employée pour combiner les critères, cinq pays peuvent être inscrits avec un degré très grand de certitude, dans la liste des huit, à savoir, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, et le Japon. Le Canada et la Belgique figurent également dans les listes obtenues par l'une et l'autre méthode. L'Inde est comprise dans la liste obtenue en additionnant les indices, mais la Suède prend la place de l'Inde dans la liste obtenue en additionnant les Nos de classement.

La Commission fait remarquer que les méthodes employées par elle font ressortir les titres sérieux de plusieurs autres pays à être pris en considération; que, d'ailleurs, des données plus satisfaisantes seront peut-être disponibles lorsque le Conseil se réunira et qu'enfin, la Commission n'ayant, en aucun cas, constaté la possibilité de proposer une méthode scientifiquement irréprochable de combinaison des critères, il semble vraisemblable que le Conseil jugera bon d'accorder de l'importance à des facteurs autres que ceux qui ont été présentés à son examen.

RESOLUTION ADOPTEE PAR LE CONSEIL DE LA SOCIETE DES NATIONS.

à Saint-Sébastien, le 5 août 1920.

Le Conseil de la Société a examiné la demande de l'Inde à faire partie des huit principaux pays industriels mentionnés dans l'article 393 du Traité.

Le Conseil se rend pleinement compte de l'importance de la production industrielle de l'Inde, du nombre considérable de travailleurs de ce pays employés dans l'industrie, de l'importance au point de vue international de son commerce maritime, et d'autres considérations qui pourraient être invoquées en faveur de la demande de l'Inde à être comptée au nombre des huit pays d'importance industrielle prépondérante. Mais il existe des circonstances spéciales et d'ailleurs transitoires qui ne permettent pas au Conseil de se prononcer sur la question des mesures que l'on attend de lui. En premier lieu, le Conseil d'administration du Bureau du Travail a été constitué et s'est trouvé effectivement en fonctions, avant que le Conseil de la Société ait existé. En second lieu, la composition du Conseil d'administration a été formellement sanctionnée par l'Assemblée des délégués à Washington. Ensuite, la modification proposée n'impliquerait pas seulement la substitution de l'Inde à un pays déjà représenté au Conseil d'administration (procédure qui pourrait donner lieu à des objections évidentes) mais entraînerait une révision complète de la liste. Enfin, les principes qui ont servi, après approbation, à l'établissement définitif de la liste n'ont jamais été formulés ni communiqués au Conseil. Il semble donc impossible de remettre en question la décision prise par la Conférence du Travail, sans connaître les raisons sur lesquelles était basée cette décision et l'interprétation exacte qu'il convient de donner à l'expression importance industrielle.

Pour ces raisons, le Conseil est d'avis que toute solution qu'il pourrait donner à la question - solution qui impliquerait une modification complète du Conseil d'administration - ne devra pas entrer en vigueur avant le terme du mandat confié aux pays choisis qui doit durer jusqu'en 1922. Mais en attendant, le sens à donner à l'expression "importance industrielle", devrait faire sans délai l'objet d'un examen approfondi et l'importance relative à attribuer à des critères tels que, par exemple, le chiffre de la population industrielle ou des personnes employées dans les usines d'un pays quelconque, l'importance de son commerce extérieur, la nature de son organisation industrielle, ne pourrait être déterminée qu'en vertu d'un commun accord. Ce n'est que par ce moyen que l'on pourra assurer, de façon permanente à la demande de l'Inde ou d'autres pays qui pourraient faire appel aux termes du Traité à l'occasion d'une élection ultérieure, l'attention que ces demandes méritent.

Le Secrétaire Général est chargé, par suite, d'étudier cette question avec le Bureau international du Travail et de présenter à ce sujet un rapport au Conseil, en temps voulu, pour permettre de discuter ce point avant la prochaine élection.

Annexe 2.

Article 393 du Traité de Versailles.

Le Bureau international du Travail sera placé sous la direction d'un Conseil d'administration composé de vingt-quatre personnes, lesquelles seront désignées selon les dispositions suivantes:

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail sera composé comme suit:

Douze personnes représentant les Gouvernements,

Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les patrons,

Six personnes élues par les délégués à la Conférence représentant les employés et ouvriers.

Sur les douze personnes représentant les Gouvernements, huit seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et quatre seront nommés par les Membres désignés à cet effet par les délégués gouvernementaux à la Conférence, exclusion faite des délégués des huit Membres susmentionnés.

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.

La durée du mandat des membres du Conseil d'administration sera de trois ans. La manière de pourvoir aux sièges vacants et les autres questions de même nature pourront être réglées par le Conseil d'administration sous réserve de l'approbation de la Conférence.

Le Conseil d'administration élira l'un de ses membres comme Président et établira son règlement. Il se réunira aux époques qu'il fixera lui-même. Une session spéciale devra être tenue chaque fois que dix membres au moins du Conseil auront formulé une demande écrite à ce sujet.

ANNEXE 3.

DELEGATION POLONAISE
auprès de la
SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Genève, le 16/XII, 1921

N° 2673

Lettre de M. Perlowski, chef de la Délégation
polonaise auprès de la Société des Nations.

Monsieur le Secrétaire général,

D'ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur de vous transmettre la communication suivante, avec prière de bien vouloir la porter à la connaissance du Président et des Membres du Conseil de la Société des Nations:

"Le Gouvernement Polonais maintient ses objections présentées le 6 septembre 1919, au Comité d'organisation de la première Conférence du Travail et suspendues ensuite provisoirement. En formulant ces objections le Gouvernement Polonais a réclamé le droit de figurer sur la liste des huit principaux pays industriels en vue de l'application de l'article 393 du Traité de Versailles. Pour appuyer cette demande et conformément à la lettre du Secrétaire général de la Société des Nations du 21 novembre 1921, le Gouvernement Polonais présentera d'ici peu un mémoire supplémentaire sur les conditions économiques du Pays, la richesse, le revenu et la dette publique de la Nation, la Haute Silésie polonaise incluse. (s) SKIRMUNT"

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, les assurances de ma haute considération.

(signé) J. PERLOWSKI

Monsieur le Secrétaire général
de la Société des Nations
GENEVE.