

SOCIÉTÉ DES NATIONS

Communiqué au Conseil  
et aux  
Membres de la Société

C.20.M.20.1944.V.  
Genève, le 2 août 1944.

QUESTION D'UN DROIT D'ACCÈS DIRECT  
DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL  
A LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE  
EN VUE D'OBTENIR DES AVIS CONSULTATIFS.

---

Note du Secrétaire général p.i.

Le Secrétaire général p.i. a l'honneur de transmettre aux Etats Membres de la Société des Nations, pour information, copie d'une communication qu'il a reçue du Directeur p.i. du Bureau international du Travail, au sujet d'une suggestion qui vise à donner au Conseil d'Administration du Bureau international du Travail et à la Conférence internationale du Travail un droit d'accès direct à la Cour Permanente de Justice internationale en vue d'obtenir des avis consultatifs.

On trouvera en annexe une note concernant (1) les avis consultatifs, sur des questions du travail, donnés antérieurement par la Cour Permanente de Justice internationale, et (2) les dispositions pertinentes d'instruments internationaux (Pacte de la Société des Nations, Statut de la Cour Permanente de Justice internationale, Charte de l'Organisation internationale du Travail).

---

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

MONTREAL, Canada  
3480 University Street.  
2 juin 1944.

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de joindre à la présente communication, à titre d'information, copie d'une lettre et d'un mémorandum, relatifs à la compétence conférée à la Cour permanente de Justice internationale par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, que j'ai communiqués aux Gouvernements des Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Veuillez agréer, etc.

Le Directeur p.i.

(s) E.J. Phelan

Monsieur le Secrétaire général  
de la Société des Nations,  
GENEVE.

-----  
MONTREAL, Canada  
2 juin 1944.

Monsieur le Ministre,

Au nom du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, j'ai l'honneur d'attirer votre attention sur certaines questions relatives à la compétence que confère à la Cour permanente de Justice internationale la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et d'exprimer le désir que les Gouvernements des Etats Membres de l'Organisation veuillent tenir compte de ces observations dans les projets qu'ils élaboreront ou décisions qu'ils prendront au sujet des organes judiciaires de caractère international à instituer dans l'avenir.

A l'heure actuelle, on peut se demander si on maintiendra après la guerre la continuité historique de la Cour permanente de Justice internationale, ou si au contraire on créera une Cour de Justice internationale nouvelle. Dans ces conditions, je tiens à attirer votre attention sur l'importance que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail attache au maintien de dispositions au moins équivalentes aux clauses du Statut de la Cour permanente telles qu'elles sont en vigueur actuellement; comme vous le savez, ces clauses donnent au Bureau international du Travail la faculté de fournir à la Cour, dans les affaires concernant le travail, tous les renseignements nécessaires, et permettent aux organisations internationales (notamment les organisations internationales d'employeurs et de syndicats ouvriers qui jouent un rôle si important dans la vie de l'Organisation internationale du Travail) de présenter à la Cour des exposés écrits et oraux. L'expérience a prouvé que ces dispositions avaient une grande valeur pratique; elles ont facilité l'exercice par la Cour de la compétence dont elle est investie par la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, et a permis à la Cour de jouer un rôle de premier plan dans le développement du droit constitutionnel de l'Organisation, en jouissant de la pleine confiance et de l'appui de toutes les parties intéressées au sein de l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil d'administration m'a autorisé à soumettre à votre examen l'opportunité d'apporter un changement important aux dispositions actuelles. Dans son texte actuellement en vigueur, le Statut de la Cour permanente ne donne ni au Conseil d'administration ni à la Conférence internationale du Travail accès direct à la Cour pour obtenir un avis consultatif; le droit de demander de tels avis est réservé au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations. On a fréquemment émis l'idée qu'il serait désirable que l'Organisation internationale du Travail fût autorisée à saisir directement la Cour de demandes d'avis consultatifs concernant des questions ayant trait à l'interprétation de la Constitution de l'Organisation, de conventions internationales du Travail ou d'autres instruments juridiques adoptés sous les auspices de l'Organisation. Comme il semble probable que l'on soumette à revision les dispositions relatives à la présentation à la Cour de demandes d'avis consultatifs, une telle revision fournirait sans doute l'occasion d'attribuer à l'Organisation internationale du Travail le droit à accès direct auprès de la Cour. Je serais donc reconnaissant à votre Gouvernement de bien vouloir examiner favorablement la possibilité d'une telle réforme.

Sous réserve des observations qui précèdent, il ne semble pas que l'exercice de la compétence que confère à la Cour permanente la Constitution de l'Organisation internationale du Travail doive, si l'on maintient la continuité historique de la Cour, donner lieu dans l'avenir à des difficultés particulières. Si, par contre, l'on décidait de substituer à la Cour permanente de Justice internationale une juridiction nouvelle, il se poserait certaines questions quant aux conditions dans lesquelles la compétence que confère à la Cour permanente la Constitution de l'Organisation devrait être reportée sur la juridiction nouvelle; en conséquence, l'Organisation internationale du Travail souhaiterait être associée à l'examen des mesures qui seraient éventuellement proposées pour reporter sur la Cour nouvelle la compétence dont les actes en vigueur investissent actuellement la Cour permanente de Justice internationale.

Je crois utile de vous communiquer ci-joint un mémorandum mentionnant, à propos de la compétence et de la procédure de la Cour, quelques autres questions qui intéressent l'Organisation internationale du Travail; si ces questions présentent une urgence moindre, il conviendrait cependant qu'elles ne fussent pas perdues de vue, si l'occasion se présente, au cours de l'examen des dispositions à prendre au sujet de la juridiction internationale de l'avenir.

Il est évident que la position de l'Organisation internationale du Travail à l'égard des dispositions qui seraient prises dans l'avenir au sujet de la juridiction internationale se présente comme un aspect particulier d'un problème plus général. En conséquence, je me permets d'émettre l'idée que le meilleur moyen d'aboutir au résultat visé serait d'associer l'Organisation internationale du Travail dans des conditions convenables à l'examen des dispositions à prendre pour l'avenir. Le Conseil d'administration m'a autorisé à vous faire connaître à cet égard que le Bureau international du Travail sera heureux de prêter en tout temps son entière collaboration pour l'examen des questions où il peut être en mesure de prêter son concours.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

(s) E.J. Phelan  
Directeur p.i.

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

MONTREAL, Canada  
3480, University Street.  
2 juin 1944.

MEMORANDUM

Outre les questions mentionnées dans la lettre à laquelle est joint le présent mémorandum, il conviendrait sans doute que, le cas échéant, on tienne compte, au cours des travaux préparatoires relatifs aux organes judiciaires internationaux de l'avenir, des questions exposées ci-dessous.

Un des objets des conventions internationales du travail est d'assurer une certaine uniformité dans la législation sociale des différents pays. La plupart du temps, les dispositions des conventions doivent être introduites (soit textuellement, soit, le plus souvent, quant à leur contenu) dans le droit interne des Etats parties à ces conventions; en conséquence, il arrive que les tribunaux nationaux se trouvent appelés à se prononcer sur des questions entraînant une interprétation des clauses de conventions internationales du travail. Si dans leurs jugements ces tribunaux s'inspirent de principes différents, comme cela s'est déjà produit parfois, on s'éloignera de l'uniformité à laquelle visent les conventions internationales, au fur et à mesure que les interprétations judiciaires dans les divers pays s'orienteront dans des directions différentes. Il importe donc que l'on prenne des dispositions donnant satisfaction dans la pratique pour essayer d'éviter ces divergences ou pour les éliminer le cas échéant sans trop de retard, par un recours à un tribunal international pouvant trancher en dernier ressort. Le Statut de la Cour permanente de Justice internationale actuellement en vigueur n'offre que deux voies pour saisir la Cour de questions semblables: l'une est l'ouverture par un Etat d'une action contentieuse dans laquelle le défendeur est un autre Etat; l'autre est la demande d'avis consultatif, faite au nom du Conseil ou de l'Assemblée de la Société des Nations. Ces procédures, ni l'une ni l'autre, ne répondent parfaitement au but envisagé. En effet, il n'est guère probable que les dirigeants de la politique étrangère d'un Etat considèrent que les inconvénients résultant de l'interprétation divergente d'une convention internationale du travail constituent un motif suffisant pour assumer la responsabilité politique qu'entraîne l'ouverture d'une action contentieuse par un Etat contre un autre. La demande d'avis consultatif ne fournit pas davantage de solution parfaite dans ce genre de cas. Il y aurait donc un avantage appréciable à pouvoir user d'une procédure suivant laquelle les tribunaux nationaux appelés à rendre un jugement impliquant l'interprétation d'une convention internationale du travail auraient la faculté de soumettre les questions de portée internationale à la décision de la Cour permanente ou des organes judiciaires nouveaux qui seraient créés; il serait entendu que, conformément à la pratique constante, le Bureau international du Travail et les parties à la convention auraient qualité pour participer à l'action. Etant donné qu'en vertu de l'article 37 de la Constitution, la Cour permanente a compétence pour trancher les questions relatives à l'interprétation des conventions internationales du travail, l'institution de la procédure que nous envisageons n'aurait pas pour effet d'étendre le principe de la compétence obligatoire à des affaires qui, à défaut d'une telle procédure, ne pourraient être soumises à un tribunal international que par un accord conclu à cet effet entre les Etats intéressés.

En vertu de l'article 34 du Statut de la Cour permanente actuellement en vigueur, "seuls les Etats ou les Membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour". Or, comme on le sait, on procède actuellement à la création de diverses organisations internationales de droit public ayant des attributions particulières, qui sont indépendantes à des degrés divers et qui conclueront probablement entre elles des accords comparables à des traités conclus entre Etats; il semblerait donc désirable que la Cour permanente, ou telle juridiction internationale nouvelle qui serait instituée, ait compétence pour trancher les différends entre deux ou plusieurs organisations de ce genre que les parties à ces accords lui soumettraient ou pour lequel cette Cour aura été rendue compétente par les traités ou conventions instituant les organisations en cause. De telles dispositions auraient pour effet d'attribuer à la Cour permanente, ou à l'organe qui lui succéderait, une compétence pour régler les différends entre organisations internationales de droit public qui équivaudra à la compétence pour régler les différends entre Etats qui est instituée par l'article 36, paragraphe 1, du Statut de la Cour permanente actuellement en vigueur.

En vertu de l'article 62 du Statut de la Cour permanente actuellement en vigueur, "lorsqu'un Etat estime que dans un différend un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, il peut adresser à la Cour une requête, à fin d'intervention. La Cour décide".

Il conviendrait sans doute que l'on adopte des dispositions analogues, qui permettent à une organisation internationale ayant des intérêts de caractère juridique dans une affaire d'intervenir devant la Cour ou tout autre tribunal nouveau qui pourrait être institué. Cette intervention ne devrait pas nécessairement prendre la forme technique d'une intervention à titre de tierce partie. Parallèlement, il semblerait désirable que lorsqu'une organisation internationale de droit public a des droits ou des obligations en vertu d'un acte dont l'interprétation est mise en cause, cette organisation pût de droit intervenir au procès, par analogie avec les règles prévues par l'article 63 du Statut actuellement en vigueur.

-----

LEAGUE OF NATIONS

Geneva, July 22nd, 1944.

NOTE

I.

Since its foundation, the Permanent Court of International Justice has given six advisory opinions concerning the International Labour Organisation.

In four cases (Opinions n<sup>o</sup>s 1, 13, 18 and 25), the International Labour Organisation had requested the Council of the League of Nations to ask for an opinion.

In two cases (Opinions n<sup>o</sup>s 2 and 3), it was a Government (the French Government) which had requested the Council to ask for an opinion.

The six advisory opinions relating to labour questions are :

- Opinion n<sup>o</sup> 1, July 31st, 1922 - Nomination of the Workers' Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference.
- Opinion n<sup>o</sup> 2, August 12th, 1922 - Competence of the International Labour Organisation in regard to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture.
- Opinion n<sup>o</sup> 3, August 12th, 1922 - Competence of the International Labour Organisation to examine proposals for the organisation and development of the methods of agricultural production.
- Opinion n<sup>o</sup> 13, July 23rd, 1926 - Competence of the International Labour Organisation to regulate, incidentally, the personal work of the employer.
- Opinion n<sup>o</sup> 18, August 26th, 1930 - Free City of Danzig and International Labour Organisation.
- Opinion n<sup>o</sup> 25, November 15th, 1932 - Interpretation of the Convention of 1919 concerning employment of women during the night.

II.

1. The Covenant of the League of Nations.

Article 14 of the Covenant refers to advisory opinions. It reads as follows :

"The Council shall formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a Permanent Court of International Justice. The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly."

2. The Statute of the Permanent Court of International Justice.

Article 65 (paragraph 1) reads as follows :

"Questions upon which the advisory opinion of the Court is asked shall be laid before the Court by means of a written request, signed either by the President of the Assembly or the President of the Council of the League of Nations, or by the Secretary-General of the League under instructions from the Assembly or the Council."

3. The Charter of the International Labour Organisation (constituted by Part XIII of the Treaty of Versailles and the corresponding Parts of the other Treaties of Peace) provides for the exercise of competence by the Court (Articles 415, 416, 417, 418, 419, 420 and 423 of the Treaty of Versailles) but none of these Articles relates to any advisory opinions that might be asked of the Court.

---

SOCIÉTÉ DES NATIONS

Genève, le 22 juillet 1944.

NOTE

I.

Depuis sa fondation, la Cour permanente de Justice internationale a rendu six avis consultatifs concernant l'Organisation internationale du Travail.

Dans quatre cas (avis N°s 1, 13, 18 et 25) l'Organisation internationale du Travail avait prié le Conseil de la Société des Nations de demander un avis.

Dans deux cas (avis N°s 2 et 3) c'était un Gouvernement (le Gouvernement français) qui avait prié le Conseil de demander un avis.

Les six avis consultatifs relatifs à des questions de travail sont les suivants :

- Avis N° 1, du 31 juillet 1922 - Désignation du délégué ouvrier néerlandais à la troisième session de la Conférence internationale du Travail.
- Avis N° 2, du 12 août 1922 - Compétence de l'Organisation internationale du Travail concernant la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture.
- Avis N° 3, du 12 août 1922 - Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole.
- Avis N° 13, du 23 juillet 1926 - Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron.
- Avis N° 18, du 26 août 1930 - La Ville libre de Dantzig et l'Organisation internationale du Travail.
- Avis N° 25, du 15 novembre 1932 - Interprétation de la Convention de 1919 concernant le travail de nuit des femmes.

II.

1° Le Pacte de la Société des Nations.

L'article 14 du Pacte parle des avis consultatifs.  
Il dit :

"Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée".

2° Le Statut de la Cour permanente de Justice internationale.

L'article 65 (1er paragraphe) dit :

"Les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite, signée soit par le Président de l'Assemblée ou par le Président du Conseil de la Société des Nations, soit par le Secrétaire général de la Société agissant en vertu d'instructions de l'Assemblée ou du Conseil".

3° La Charte de l'Organisation internationale du Travail (constituée par la Partie XIII du Traité de Versailles et les Parties correspondantes des autres Traités de Paix) prévoit l'exercice de compétences par la Cour (articles 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, du Traité de Versailles) mais aucun de ces articles ne vise des avis consultatifs qui pourraient être demandés à la Cour.

-----