

**DIX ANS
D'ORGANISATION
INTERNATIONALE
DU TRAVAIL**

PRÉFACE

PAR

ALBERT THOMAS

**BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
GENÈVE 1931**

d'administration s'efforça donc à partir de 1922 de réduire les ordres du jour de la Conférence, et pour donner aux Parlements des Etats le temps de rendre effective l'œuvre accomplie jusque là, il n'y inscrivit pendant deux ou trois ans qu'un petit nombre de questions. Chacune des trois sessions qui se tinrent de 1922 à 1924 se borna, en dehors des affaires courantes, à voter une seule recommandation. En 1925, la production redevint plus intense. Cette année-là, la Conférence vota quatre projets de conventions et quatre recommandations dont la plupart traitaient de diverses questions concernant la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles; mais d'une manière générale on peut dire que la tendance a été depuis 1925 d'adopter un rythme moins rapide que pendant les trois premières années et de limiter la production de la Conférence à un ou deux projets de conventions complétés par deux ou trois recommandations.

La procédure de discussion

Ce ralentissement n'est d'ailleurs plus seulement le résultat d'un allègement des ordres du jour, mais la conséquence nécessaire d'une procédure de discussion plus approfondie adoptée depuis 1924. Profitant du répit qui lui avait été laissé en 1922 et 1923, la Conférence avait pu réfléchir sur son œuvre et sur ses méthodes. Elle s'était aperçue, à la lumière de l'expérience, que, dans bien des cas, des dispositions non essentielles contenues dans les conventions suffisaient à en empêcher la ratification. Divers procédés furent alors imaginés pour parer à cet inconvénient. Dès 1922, la Conférence avait envisagé l'institution d'une procédure d'amendement qui aurait permis d'apporter aux conventions des modifications de détail lorsqu'on aurait constaté après coup que de ces modifications dépendait la ratification de certains Etats. En raison des sérieuses difficultés constitutionnelles qu'elle soulevait, cette procédure ne fut pas

acceptée et la Conférence lui préféra un autre système qui fut adopté en 1924 à titre d'essai. Ce système, dit « de la double lecture », consistait à soumettre les projets de conventions au vote de deux sessions successives de la Conférence. Le vote émis à la première de ces sessions n'était considéré que comme provisoire de manière à laisser le temps aux délégués et aux gouvernements de considérer à loisir les dispositions adoptées. Chaque gouvernement avait le droit de proposer des amendements avant qu'intervint le vote définitif émis un an plus tard par la Conférence à sa session suivante.

Cette procédure, qui fut appliquée pour la première fois en 1925, n'eut pas tous les avantages qu'on en attendait. Elle contribua, il est vrai, à modérer l'allure des travaux de la Conférence en étendant sur deux années la discussion de chaque question; mais elle révéla à d'autres égards des défauts pratiques assez graves. On avait pensé que l'intervalle d'une année faciliterait la conciliation des thèses opposées et permettrait de trouver une formule qui rendrait possible la ratification d'un plus grand nombre d'Etats. Le contraire se produisit. Le délai fut mis à profit, de part et d'autre, pour défendre et justifier devant l'opinion publique la position prise à la Conférence, et lorsque les délégués se rencontrèrent un an plus tard, ils se trouvèrent plus liés encore que la première fois par les thèses qu'ils avaient défendues et ces thèses se trouvaient parfois incorporées dans des amendements qu'ils proposaient d'apporter au texte adopté en première lecture. Au lieu de se borner à suggérer des modifications de détail conformément aux intentions primitives des auteurs du système, ils proposèrent donc de réformer sur des points essentiels les projets adoptés à la session précédente. La Conférence fut ainsi amenée à défaire en 1925 l'œuvre qu'elle avait accomplie en 1924 et à reprendre, à un an de distance, des discussions identiques. En outre, les campagnes menées dans l'intervalle, en augmentant l'intransigeance des positions, rendaient plus improbable

encore la ratification de la convention par les gouvernements dont la thèse aurait été repoussée.

En présence de ces résultats pratiques, le système de la double lecture fut abandonné et remplacé en 1926 par une procédure nouvelle, dite « de la double discussion ». L'idée d'étendre sur deux années l'examen de chaque question fut retenue, mais, dans le nouveau système, chacun des deux débats garde un caractère distinct. Le premier comporte une discussion générale qui constitue, en quelque sorte, un dégrossissage de la question; à la suite de ce débat la Conférence décide, à la majorité des deux tiers, si la question doit être portée à l'ordre du jour de la session suivante et elle précise les points sur lesquels devront porter éventuellement les décisions de la Conférence. Le second débat a lieu à la session suivante et c'est lui qui aboutit, éventuellement, à l'adoption d'un texte de convention ou de recommandation. En un mot, la première session de la Conférence procède à un examen général du problème; la seconde procède à une discussion sur les textes.

Le système de la double discussion, qui a été appliqué pour la première fois en 1927 et 1928, a été maintenu depuis avec quelques retouches de détail. S'il est encore trop tôt pour dire dans quelle mesure il aura facilité le mouvement des ratifications, on peut constater en tout cas qu'il ne s'est pas heurté aux mêmes objections que la procédure de la double lecture. En évitant de livrer, pendant une année, un texte en forme à des critiques prolongées et en conservant un caractère général au premier débat, il évite les partis pris et les obstinations qui empêcheraient d'arriver par la suite à un accord et risqueraient de rendre stérile le second débat.

L'étude préparatoire

En même temps que la Conférence s'efforçait de perfectionner ses méthodes de discussion, le Bureau se trouvait invité