

BUREAU INTERNATIONAL
DU TRAVAIL

BULLETIN OFFICIEL

VOLUME XII
JANVIER-DÉCEMBRE 1927



341.25

222025

(3)

GENÈVE

1927



Heures de travail (suite) :

<i>Recommandation tendant à limiter les heures de travail dans la navigation intérieure :</i>	
— Norvège : Communication au Secrétaire général	60-61
<i>Recommandation tendant à limiter les heures de travail dans l'industrie de la pêche :</i>	
-- Norvège : Communication au Secrétaire général	60-61

Hongrie :

<i>Troisième session (1921) :</i>	
-- Ratification formelle de la convention concernant l'âge d'admission des enfants au travail dans l'agriculture	58

Hygiène industrielle :

<i>Comité de correspondance pour l'hygiène industrielle :</i>	
— Sous-comité de sécurité du : convocation du	117
-- -- Question de la protection des travailleurs employés au chargement et au déchargement des navires contre les accidents du travail soumise par le Conseil d'administration au	146
Désignation des nouveaux membres du	146
Voir aussi <i>Céruse, Charbon, Saturnisme, Sécurité.</i>	

I

Inde :

<i>Septième session (1925) :</i>	
— Ratification formelle des conventions concernant la réparation des maladies professionnelles et l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail	172-173

Industrie houillère :

Voir *Conditions de travail.*

Inspection :

<i>Convention concernant la simplification de l'inspection des émigrants à bord des navires : Voir Emigration.</i>	
<i>Recommandation concernant les principes généraux de l'inspection du travail des gens de mer :</i>	
— Norvège : Communication au Secrétaire général	175
— Siam : Communication au Secrétaire général	104
— Suède : Communication au Secrétaire général	123
<i>Recommandation concernant les principes généraux pour l'organisation des services d'inspection destinés à assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs :</i>	
— Autriche : Communication au Secrétaire général	121-122
— Norvège : Communication au Secrétaire général	60-61

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail :

Convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants aux travaux industriels : Pays-Bas	34-40
Convention concernant l'âge d'admission des enfants au travail dans l'agriculture : Pays-Bas	89-94
Recommandation concernant la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme : Allemagne	158-162

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail.

Convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants. aux travaux industriels.

La correspondance suivante, se rapportant à l'interprétation de l'article 3 de la convention mentionnée ci-dessus, a été échangée entre le Ministre du Travail, du Commerce et de l'Industrie des Pays-Bas et la Direction du Bureau international du Travail.

- 1) *Lettre du Ministre du Travail, du Commerce et de l'Industrie des Pays-Bas au Directeur du Bureau international du Travail.*

La Haye, le 24 octobre 1925.

Monsieur le Directeur,

Par sa lettre du 28 avril 1924, N° 127, division A.D., mon prédécesseur vous a fait connaître les raisons qui le rendaient difficile pour le Gouvernement néerlandais de ratifier la convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants aux travaux industriels quoique cette convention fût déjà approuvée par la loi du 20 mai 1922, J.O. N° 369.

En effet, il y a eu depuis lors une modification de la loi sur l'instruction obligatoire. La loi du 30 juin 1924, J.O. N° 319, a fixé jusqu'au 1^{er} janvier 1930 la durée de l'instruction obligatoire pour une certaine catégorie d'enfants à 6 ans ; par conséquent, il peut arriver qu'il y ait des enfants de douze ans dont l'instruction obligatoire est terminée.

L'article 9 de la loi sur le travail de 1919¹, toutefois, interdit le travail des enfants âgés de moins de 14 ans dans une entreprise à l'exception du travail dans l'agriculture, dans l'horticulture, etc.

Le Gouvernement n'a pas l'intention de modifier la disposition mentionnée ci-dessus. Cependant, il considère actuellement une modification de la loi sur le travail, afin de permettre aux enfants âgés de moins de 14 ans dont l'instruction obligatoire est terminée d'obtenir dans des entreprises industrielles l'enseignement pratique complétant l'enseignement théorique du même ordre. Les entreprises dans lesquelles ces enfants seront placés seront soumis au contrôle des autorités indiquées à cet effet.

¹ Voir *Série législative*, 1922, P.-B. 1.

Une modification dans ce sens a été proposée par le Conseil supérieur du Travail dont mon prédécesseur avait demandé l'avis. Le dit Conseil s'est fait renseigner par une commission dont faisaient partie plusieurs experts en matière d'enseignement. Dans l'avis donné — dont je joins un exemplaire à la présente — le Conseil a exprimé comme son opinion qu'il ne serait pas désirable de modifier l'article 9 de la loi sur le travail de 1919, qui interdit le travail des enfants âgés de moins de 14 ans dans l'industrie. Il s'en suit de cet avis que, d'après l'opinion du Conseil le travail exécuté pour compléter l'enseignement pratique est équivalent au travail qui se fait dans les écoles des métiers ou les écoles professionnelles. Ce travail-ci est actuellement permis en vertu de l'article 88 de la loi sur le travail ; cependant, l'article doit être rédigé autrement, afin de créer la possibilité pour les enfants âgés de moins de 14 ans, dont l'instruction obligatoire est terminée, de recevoir dans les entreprises industrielles, l'enseignement pratique complétant l'enseignement théorique du même ordre, analogue à l'enseignement pratique en vertu d'un *Leerovereenkomst* prévu par le *Nijverheidsonderwijswet*.

Mon prédécesseur avait également soumis au Conseil supérieur du Travail la question suivante : « Quelle ligne de conduite devrait suivre le Gouvernement par rapport à l'interprétation de la convention de Washington fixant l'âge minimum d'admission aux travaux industriels ? » En particulier, la question fut posée s'il y aurait un motif de proposer aux Etats Généraux une modification de la loi du 20 mai 1922, J.O. N° 369, approuvant la dite convention, cela en rapport avec la modification de la loi sur l'instruction obligatoire et éventuellement avec les modifications de la loi sur le travail désirées par le Conseil.

Le Conseil ne croit pas qu'il soit nécessaire de modifier la loi du 20 mai 1922, J.O. N° 369, quoique l'article 3 de la convention ne soustrait à l'interdiction du travail des enfants que le travail dans « les écoles professionnelles », il croit qu'on peut interpréter la disposition en question dans ce sens que le travail pendant l'enseignement pratique des enfants dans des entreprises industrielles comme préconisé par le Conseil supérieur du Travail est compris dans l'exception.

Je puis me conformer à ce sujet à l'opinion du Conseil.

Le texte de l'article 3, toutefois, permettrait également une interprétation plus restreinte suivant laquelle le travail des enfants âgés de moins de 14 ans ne serait permis qu'exclusivement dans des écoles professionnelles proprement dites.

Il ressort de ce qui précède qu'une interprétation en ce sens rendrait fort difficile au Gouvernement néerlandais de ratifier la convention.

Dans ces circonstances, il me semble utile de suivre la recommandation contenue dans votre rapport annuel à la troisième Conférence internationale du Travail de 1921 (§§ 162-168) et de soumettre au Conseil d'administration du Bureau international du Travail la question de l'interprétation de l'article 3 de la

convention citée. Par conséquent, je vous saurais gré de bien vouloir agir de la sorte et de soumettre à votre Conseil la question de savoir si l'article 3 peut être interprété dans ce sens, que l'on puisse comprendre dans les mots « travail dans les écoles professionnelles » le travail exécuté dans les dites écoles aussi bien que le travail pratique dans les entreprises industrielles complétant l'enseignement théorique du même ordre et s'y rattachant, sous le contrôle exigé par l'État.

Si la réponse sera affirmative, je me propose de faire le nécessaire de concert avec le Ministre des Affaires étrangères pour la ratification de la convention. D'autre part, les Pays-Bas devraient à mon avis renoncer à la ratification en cas que le Conseil d'administration ne pût pas donner une déclaration nette concernant le dit article, dans le sens indiqué.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre du Travail, du Commerce et de
l'Industrie :*

(Signé) AALBERSE.

2) *Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au
Ministre du Travail, du Commerce et de l'Industrie des Pays-
Bas.*

Genève, 15 janvier 1926.

Monsieur le Ministre,

Par une lettre N° 236, Division A.D., vous aviez bien voulu me prier de soumettre au Conseil d'administration du Bureau international du Travail la question de savoir si l'article 3 de la convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants aux travaux industriels pouvait être interprété de telle sorte que l'on puisse entendre par les mots « travail... dans les écoles professionnelles » non seulement le travail effectué dans les écoles proprement dites mais aussi « le travail pratique dans les entreprises industrielles complétant l'enseignement théorique du même ordre et s'y rattachant, sous le contrôle exigé par l'État ». Vous ajoutiez, à cet égard, que si la réponse du Conseil était affirmative, vous prendriez, de concert avec M. le Ministre des Affaires étrangères, les mesures nécessaires pour ratifier la convention dont il s'agit.

En vous remerciant très vivement de votre lettre, j'ai l'honneur de vous faire connaître que mes services n'ont pas manqué de l'examiner avec l'attention qu'elle comporte et avec le désir d'y donner toute la suite possible. Je me vois obligé cependant d'ajouter que la demande que vous avez faite de soumettre au Conseil d'administration le problème en cause se heurte à cer-

taines difficultés. En effet, le Conseil s'est déjà récusé, à plusieurs reprises, lorsqu'il a été sollicité de donner une interprétation de certaines clauses de la convention de Washington relative aux heures de travail et il est très peu probable, à mon sens, qu'il revienne sur ses décisions antérieures. Pour plus de précision, je me permets de joindre à la présente lettre les passages des procès-verbaux du Conseil qui me paraissent à cet égard les plus caractéristiques.

Vous voudrez bien remarquer, enfin, M. le Ministre, que le Conseil d'administration a pris position au sujet de la question qui nous occupe, depuis octobre 1921, c'est-à-dire à une date postérieure à celle de la rédaction du rapport que j'ai soumis à la troisième session de la Conférence internationale du Travail. Il en résulte donc que les passages de ce rapport auxquels vous avez fait allusion ont subi depuis une révision tenant compte des faits nouveaux et vous voudrez bien constater, en lisant une déclaration que j'ai faite à la dernière session de la Conférence, que l'attitude prise par le Conseil s'y trouve exactement définie (voir *Compte rendu définitif*, p. 199).

Tels sont donc, M. le Ministre, les faits que j'ai crû devoir porter à votre connaissance. Je me hâte d'ajouter, cependant, que si vous tenez à ce que la question posée par vous soit soumise au Conseil d'administration, je ne manquerai pas de lui faire part de votre désir.

Mais il est une autre procédure qui contribuerait peut-être à la solution des difficultés rencontrées par le Gouvernement néerlandais. Vous avez certainement constaté, M. le Ministre, que le Bureau international du Travail a été fréquemment consulté soit par les Gouvernements, soit par des organisations ou personnes privées sur le sens de telle ou telle disposition des conventions ou recommandations votées par la Conférence internationale du Travail. Le Bureau a estimé qu'il était de son devoir de répondre à de telles demandes, mais il l'a toujours fait en spécifiant que les traités de paix ne lui avaient conféré, en matière d'interprétation, aucune compétence spéciale et que les renseignements donnés par lui étaient communiqués sous cette réserve expresse. Le Bureau a pu, néanmoins, donner des avis basés notamment sur l'examen des travaux préparatoires de la Conférence et sur les mesures prises dans des cas analogues par les divers Etats et ces avis, publiés souvent dans le *Bulletin Officiel*, n'ont pas donné lieu jusqu'ici à aucune objection ou contestation. Il s'agit donc, en l'espèce, d'une procédure établie depuis longtemps déjà et il vous appartient, M. le Ministre, de décider si vous entendez en faire usage. Désireux, cependant, de vous prêter dès maintenant toute l'assistance en mon pouvoir, je me permets de vous donner, sous la réserve que j'ai indiquée ci-dessus, les faits qui, de l'avis du Bureau, paraissent susceptibles d'aplanir les difficultés que vous avez rencontrées.

Il importe, en premier lieu, de dégager le sens que la Conférence internationale du Travail elle-même, paraît avoir attaché aux dispositions en cause, et surtout aux mots « écoles profes-

sionnelles » qui figurent à l'article 3 de la convention dont il s'agit.

A plusieurs reprises, Sir Malcolm Delevingne, Président de la Commission du travail des enfants, instituée à Washington par la Conférence, a rappelé que l'article 3 de la convention avait été inséré sur la demande du Gouvernement français et qu'il avait été tenu pleinement compte des explications données par les délégués de ce Gouvernement.

On constate, en effet, que dans sa réponse au questionnaire ¹ préparé par le Comité d'organisation de la Conférence, le Gouvernement de la République « considérait que l'on devait autoriser, dans l'intérêt de l'éducation technique, le travail au demi-temps *des écoliers âgés de 13 ans, travail qui serait effectué dans des ateliers offrant certaines garanties* ».

S'inspirant de ce point de vue, le Comité d'organisation a rédigé comme il suit l'article 2 de son avant-projet de convention :

2) En ce qui concerne les enfants entre 13 et 14 ans, dont l'éducation comporte, en vertu de la loi de chaque Etat, une formation technique, la convention ne s'opposera pas à ce que cette formation soit donnée sous forme de travail *dans des entreprises industrielles qui devront se conformer aux instructions des autorités scolaires et se soumettre à leur contrôle* ².

A la Commission du travail des enfants, M. Boulin, conseiller technique de la délégation du Gouvernement français a exposé, à la requête de Sir Malcolm Delevingne, le 14 novembre 1919, le point de vue de ce Gouvernement au sujet de l'article 2 précité.

On voudra bien trouver ci-après le résumé qui en est fait dans les procès-verbaux de la Commission :

Il (M. Boulin) dit qu'il y a, en France, des écoles professionnelles où l'on prépare au travail de précision et où les enfants âgés de 13 ans sont admis. Ces écoles sont placées sous le contrôle des autorités scolaires et du Ministère du Travail. M. Boulin déclare qu'il est important de permettre aux enfants de bénéficier de ces écoles.

Après discussion, la Commission adopte, en remplacement de l'article 2 : « Cette convention ne s'appliquera pas au travail des enfants dans les *écoles professionnelles, à la condition que ce travail soit approuvé et contrôlé par l'autorité publique, conformément à la loi nationale de chaque pays* » ³.

Dans le rapport qu'il a soumis à la Conférence, Sir Malcolm Delevingne, faisant certainement allusion au vote de la Commission et au texte adopté par elle, a déclaré ce qui suit :

Article 2. — On accepta, à l'unanimité, d'adopter un texte *révisé* de cet article, en vue d'en éclaircir le sens ⁴.

¹ Voir Rapport III (première partie) sur le travail des femmes et des enfants et sur les conventions de Berne de 1906, pp. 48 et 49.

² *Ibid.*, p. 51.

³ Procès-verbaux de la Commission, pp. 43 et 44.

⁴ *Compte rendu de la Conférence internationale du Travail, Washington, 1919, p. 245.*

Il s'ensuit donc que la Commission, en modifiant le texte élaboré par le Comité d'organisation, n'a pas entendu en modifier le sens mais seulement l'éclaircir. Par conséquent, l'intervention de M. Boulin, la discussion et le vote qui s'ensuivirent n'auraient pas eu pour résultat d'exclure du champ d'application de l'article 2 le travail présentant les garanties requises, qui pourrait être donné dans un but de formation professionnelle dans les établissements industriels eux-mêmes.

D'ailleurs, en ne précisant pas notamment le sens des mots « écoles professionnelles », les auteurs de la convention ont évidemment laissé à chaque Etat membre le soin d'interpréter cette expression dans le sens qui leur paraît le plus convenable. Il se pourrait donc que tel ou tel Gouvernement considérât comme une « école professionnelle » un établissement privé, voire même une entreprise industrielle qui donnât un enseignement réellement équivalent. C'est bien, en effet, cette *réelle équivalence* qui seule importe. Le bon sens indique que la Conférence de Washington n'a certainement pas voulu tracer une démarcation purement nominale entre les établissements assujettis aux dispositions de l'article 3 et ceux qui en sont exclus.

Mais en regard de cette latitude laissée aux Etats Membres, la Conférence internationale du Travail n'a pas manqué de poser une condition précise qui en fixe les limites. L'article 3 de la convention spécifie bien, en effet, que le travail des enfants dans les « écoles professionnelles » doit être « approuvé et surveillé par l'autorité publique ». On a certainement voulu éviter par là que le travail effectué dans les entreprises privées perde son caractère d'enseignement et dégénère en travail industriel pur et simple. On a voulu également, semble-t-il, bien établir la responsabilité de chaque Etat, vis-à-vis des autres Membres de l'Organisation internationale du Travail, en prescrivant à « l'autorité publique » des obligations précises d'approbation et de contrôle.

Il n'est pas sans intérêt, enfin, de constater que la thèse exposée ci-dessus semble trouver confirmation dans deux rapports adressés jusqu'à ce jour au Bureau international du Travail en conformité de l'article 408 par des pays qui ont ratifié la Convention. En voici d'ailleurs le résumé tel qu'il a été donné dans le *Compte rendu définitif de la Conférence internationale du Travail* de 1924 (p. 1076) :

Au *Danemark*, l'article 1 de la loi N° 313, de 1922, stipule que les dispositions de la loi ne s'appliquent pas « au travail des enfants et des adolescents dans les écoles techniques, écoles professionnelles ou *ateliers d'apprentissage*, si toutefois ce travail est approuvé et contrôlé par les pouvoirs publics ».

En *Tchécoslovaquie*, l'emploi des enfants « dans un but exclusif d'instruction ou de formation » n'est pas considéré comme travail des enfants. (Voir loi du 17 juillet 1919 sur le travail des enfants, *Série législative*, 1920, Tch.-Sl. 2.)

Tels sont donc, Monsieur le Ministre, les faits et données que j'ai cru devoir porter à votre connaissance. Je me permets d'espérer que ces constatations vous seront de quelque utilité et je n'ai pas besoin d'ajouter que je reste à votre entière dispo-

sition pour tous renseignements ou éclaircissements qui vous paraîtraient encore nécessaires.

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

(Signé) Albert THOMAS.

ANNEXE.

Procès-verbaux de la neuvième session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, octobre 1921 :

p. 323 :

Sir Montague Barlow (représentant du Gouvernement britannique) fait observer que, d'après l'article 423 du Traité de Paix, la Cour permanente de Justice internationale est le seul organe compétent pour donner une interprétation de la convention (sur les heures de travail).

Une décision du Conseil d'administration n'aurait pas de valeur légale devant une Cour de justice anglaise...

p. 325 :

Le Président du Conseil d'administration : Le Directeur (du Bureau international du Travail) a proposé que le Conseil formule son opinion sur l'interprétation qu'il convient de donner au texte de la convention. Mais le Conseil d'administration n'est pas qualifié pour donner une interprétation juridique du texte des conventions, et le Gouvernement britannique déclare ne pouvoir considérer comme valable une telle interprétation.

Procès-verbaux de la dix-neuvième session du Conseil d'administration, juin 1923, p. 498 :

Extrait du Rapport du Président du Conseil d'administration sur les travaux de la Commission spéciale des huit heures.

La Commission s'est trouvée amenée au cours des discussions à envisager la possibilité d'adopter trois solutions différentes :

1. Rechercher s'il n'était pas possible de réduire le problème à une question d'interprétation et de charger le Conseil d'instituer une procédure d'interprétation donnant toute garantie aux Etats qui avaient signalé les difficultés d'application de certaines dispositions de détail de la convention.

Il n'a pas paru possible à la Commission de retenir cette proposition, qui était formulée par les membres du groupe ouvrier, parce qu'elle avait déjà été écartée par le Conseil à sa neuvième session. Le Gouvernement britannique n'avait pas cru possible de trouver dans une souple interprétation du texte de la convention la possibilité de résoudre les difficultés en face desquelles il se trouve et le Conseil ne s'était pas cru, d'autre part, qualifié pour donner une interprétation juridique du texte de la convention.

.....

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail.

Convention concernant l'âge d'admission des enfants au travail dans l'agriculture.

La correspondance suivante se rapportant à l'interprétation de l'article 1 de la convention mentionnée ci-dessus, a été échangée entre le Ministre du Travail, du Commerce et de l'Industrie des Pays-Bas et la Direction du Bureau international du Travail :

I. — *Lettre du Ministre du Travail, du Commerce et de l'Industrie des Pays-Bas au Directeur du Bureau international du Travail.*

La Haye, le 18 Septembre 1926.

Monsieur le Directeur,

Il ne vous est pas étranger que le Gouvernement Néerlandais, en 1923, avait, après réflexion mûre, résolu de ne pas faire une proposition de loi d'adhérer à la convention fixant l'âge minimum d'admission des enfants au travail agricole. Le Gouvernement avait pris cette résolution spécialement parce que l'art. 1 du projet de convention, rédigé comme suit :

Les enfants de moins de quatorze ans ne pourront être employés ou travailler dans les entreprises agricoles publiques ou privées ou dans leurs dépendances, qu'en dehors des heures fixées pour l'enseignement scolaire, et ce travail, s'il y a lieu, doit être tel qu'il ne puisse nuire à leur assiduité à l'école.

contenait une interdiction générale du travail agricole pendant les heures normales de jour des enfants de moins de quatorze ans. Le Gouvernement manifesta alors l'opinion qu'une telle interdiction ne pouvait être introduite dans la loi Néerlandaise. Cependant, il vous est encore connu que, suivant les discussions de la troisième Conférence internationale du Travail, la Conférence avait eu l'intention de n'interdire que le travail agricole des enfants de moins de quatorze ans astreints à l'obligation scolaire. Cette intention se montre clairement dans le texte de l'art. 1, proposé par la Commission de proposition et adopté par la Conférence, avant que la Commission de rédaction n'eût rédigé l'article dans sa forme actuelle. D'abord le texte de l'article avait la teneur suivante :

Les enfants de moins de quatorze ans ne pourront être employés ou travailler dans les entreprises agricoles publiques ou privées ou dans leurs dépendances pendant les heures où leur présence à l'école est obligatoire.

Si l'article 1 de la convention susmentionnée avait conservé sa forme originale ne concernant que l'interdiction du travail agricole des enfants astreints à l'obligation scolaire, le Gouvernement des Pays-Bas aurait présenté moins d'objections à proposer un projet de loi pour adhérer à la convention. Du jour où j'ai eu l'honneur d'être à la tête du Ministère du Travail, du Commerce et de l'Industrie, je me suis mis à l'étude de cette question. Je suis tout disposé à considérer encore une fois la possibilité d'une ratification de la présente convention, dès qu'il soit prouvé qu'effectivement l'intention de l'article 1 n'est autre que l'interdiction du travail agricole des enfants astreints à l'obligation scolaire, en sorte qu'en interprétant l'article 1 dans ce sens, il n'en résultera pour les Pays-Bas aucun désagrément.

S'il vous était possible de nous procurer une déclaration formelle à ce sujet de la part d'un des organes de l'Organisation internationale du Travail, déclaration précisant que l'intention de l'article 1 est bien conforme à son sens primitif, je vous en serais des plus reconnaissants. J'aimerais pouvoir faire à mon Gouvernement des déclarations formelles sur cette question.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre du Travail, du Commerce
et de l'Industrie :*

(Signé) SLOTEMAKER DE BRUIJNE.

II. — *Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Ministre du Travail, du Commerce et de l'Industrie des Pays-Bas.*

Genève, le 8 décembre 1926.

Monsieur le Ministre,

Par une lettre N° 206 A.D. du 18 septembre dernier, vous avez bien voulu solliciter, de la part d'un des organes de l'Organisation internationale du Travail, une déclaration formelle sur la portée de l'article premier de la convention concernant l'âge d'admission des enfants au travail dans l'agriculture, votée par la Conférence internationale du Travail en 1921. Vous avez ajouté à cet égard que s'il était prouvé que l'article en question a seulement pour objet d'interdire les travaux agricoles aux enfants astreints à l'obligation scolaire, vous seriez tout disposé à examiner à nouveau la possibilité de ratifier cette convention.

En vous remerciant très vivement de cette communication, qui a été l'objet d'un examen très approfondi de la part de mes services, je tiens à vous exprimer, Monsieur le Ministre, toute ma gratitude pour les efforts que vous faites en vue de la ratification d'une convention qui avait donné lieu jusqu'ici à quelques difficultés. J'ose exprimer l'espoir que, conformément à votre

attente, ces difficultés tomberont, lorsque le sens de l'article premier aura été bien établi.

Pour répondre, en premier lieu, à la question de compétence posée dans votre lettre, je me permets de vous signaler que ni la Conférence générale des États Membres, ni le Conseil d'administration du Bureau n'ont émis jusqu'à ce jour un avis formel sur la portée d'une convention ou d'une recommandation déjà votée. Je constate, en outre, que le Conseil d'administration, sollicité de donner son opinion sur le sens de certaines dispositions de la convention de Washington relative à la durée du travail dans les établissements industriels s'est récusé, à diverses reprises. Dans ces conditions, il m'a semblé que le Bureau pourrait peut-être mettre à votre disposition les renseignements qu'il a pu lui-même recueillir et vous faire connaître son point de vue. En agissant ainsi, il ne fait d'ailleurs que suivre une pratique déjà ancienne. En effet, nombreuses sont les consultations qui ont été déjà demandées au Bureau sur le sens de telle ou telle disposition adoptée par la Conférence et ces consultations n'ont pas, à ma connaissance, fait l'objet de contestations. Toutefois, afin de préciser la portée de ses réponses, le Bureau a toujours cru devoir rappeler que les Traités de paix ne lui ont conféré aucune autorité spéciale pour interpréter le texte des conventions ou des recommandations. C'est donc sous cette réserve également que je me permets, Monsieur le Ministre, de vous soumettre les considérations suivantes :

Je suis heureux de constater tout d'abord notre parfaite concordance de vues au sujet du sens de l'article 1er, tel qu'il se dégage de l'ensemble des débats de la Conférence internationale du Travail. Comme vous, Monsieur le Ministre, je pense que l'intention de la Conférence a toujours été de n'interdire les travaux agricoles qu'aux enfants astreints à l'obligation scolaire. Vous avez estimé en outre que cette intention résultait clairement du texte de l'article premier présenté par la Commission de proposition et voté par la Conférence. Là encore, je me permets d'exprimer la même opinion. Mais il vous est apparu que les changements apportés au texte de l'article premier par le Comité de rédaction après le premier vote de la Conférence rendaient peut-être un peu plus douteux le sens de l'article en question.

A ce sujet, je me permettrai, Monsieur le Ministre, de vous signaler que je ne vois pas bien, quant à moi, les changements de fond qui pourraient avoir été apportés par le Comité de rédaction en substituant, dans l'article premier, à l'expression : « pendant les heures où leur présence à l'école est obligatoire » l'expression « qu'en dehors des heures fixées pour l'enseignement scolaire, et ce travail, s'il a lieu, doit être tel qu'il ne puisse nuire à leur assiduité à l'école ». Il y a là, à mon avis, une amélioration de forme que le Comité avait qualité pour introduire.

Toutefois, afin de dégager aussi nettement que possible la nature exacte des changements qui ont été introduits par le Comité, je crois devoir vous signaler les faits qui me paraissent avoir influé sur sa décision.

Je constate qu'à la séance plénière du 10 novembre 1921, M. Gysen, conseiller technique du délégué patronal belge, a suggéré à la Conférence de fixer le sens qu'elle attribuait à l'article 2 du projet de convention. Cet article, en effet, paraissait à M. Gysen manquer un peu de clarté. Or, si l'on compare la formule interprétative de l'article 2 soumise par M. Gysen à la Conférence et le texte même de cet article, on constate que le conseiller technique du délégué patronal belge a proposé, en somme, de supprimer l'expression suivante qui introduisait, selon lui, un élément d'obscurité dans le texte : « sous réserve que ces travaux ne portent pas préjudice à leur présence à l'école pendant les heures où cette présence est obligatoire ».

Le Président de la Conférence ayant suggéré que le Comité de rédaction examine la formule de M. Gysen en établissant le texte définitif de l'article 2, ce Comité soumit ultérieurement au vote formel de l'assemblée un texte qui tenait compte de la formule proposée et laissait tomber l'expression citée plus haut. Or, si l'on compare attentivement les articles 1 et 2 soumis au Comité de rédaction, on constate que celui-ci, désireux de donner satisfaction à M. Gysen et de rendre en même temps ces textes plus clairs, a transporté dans l'article 1 une idée qui était exprimée dans l'article 2, à savoir que les travaux agricoles ne doivent pas porter préjudice à l'assiduité des enfants à l'école. On comprend assez facilement cette transposition, si l'on songe que cette préoccupation d'assiduité avait mieux sa place dans un article de portée générale que dans une clause ayant seulement pour objet de bien définir les limites des dérogations autorisées pour des raisons de formation professionnelle.

D'autre part, on peut constater que le Comité a supprimé le mot « obligatoire », non seulement dans l'article 2, mais aussi dans l'article premier, et qu'il l'a remplacé par une expression qui lui paraissait sans doute plus précise et plus exacte : « heures fixées pour l'enseignement scolaire ». En effet, le mot « obligatoire » manquait un peu de propriété, car lorsque les heures de présence sont réellement obligatoires, on ne voit pas pourquoi il est nécessaire de recommander que les enfants de moins de 14 ans ne soient pas employés dans l'agriculture pendant ces heures mêmes. Il a paru utile, par contre, de stipuler que les travaux ne devaient pas avoir lieu pendant « les heures fixées pour l'enseignement scolaire », afin de bien marquer que cet horaire d'enseignement devait être respecté. C'était là, d'ailleurs, la préoccupation qui avait été exprimée à plusieurs reprises pendant la Conférence et qui se trouvait formulée dans le rapport soumis par le Bureau à l'examen de cette dernière.

Je crois donc pouvoir en conclure que depuis le premier vote de la Conférence jusqu'au vote définitif et formel, le sens de l'article premier n'a subi aucun changement réel et que son interprétation apparaît donc bien conforme à celle que vous avez vous-même indiquée.

Si je me réfère enfin aux débats qui ont précédé le premier vote de la Conférence, c'est-à-dire à ceux qui ont eu lieu d'abord

à la deuxième commission de l'agriculture et ensuite à la Conférence elle-même, je constate que le texte de l'article 1er de l'avant-projet soumis par le Bureau international du Travail n'a fait l'objet d'aucun changement, ni même d'aucune discussion spéciale, les débats ayant porté pour ainsi dire exclusivement sur l'article 2 de l'avant-projet de convention. On peut donc dire, en examinant depuis leur origine jusqu'à leur fin les travaux qui ont abouti à l'adoption définitive de l'article 1er, que celui-ci paraît avoir exactement le même sens que celui qui lui était donné par le Bureau international du Travail dans son avant-projet et aussi dans les conclusions qui ont servi de base à cet avant-projet. On voudra bien trouver ci-après un extrait de ces conclusions qui me paraît répondre très nettement à la question que vous avez posée :

L'examen de la nature et des conditions spéciales du travail agricole a conduit à la conclusion qu'il n'est pas expédient de fixer une limite stricte jusqu'à laquelle le travail des enfants dans l'agriculture serait interdit d'une manière absolue, comme cela a pu être fait dans l'industrie. *La limite d'âge de 14 ans a donc été abandonnée.* Le projet dont il s'agit (l'avant-projet de convention soumis par le Bureau) se borne à interdire le travail effectué pendant les heures d'école, au cours d'une période scolaire minimum, de manière à assurer aux enfants employés aux travaux agricoles l'instruction qui leur est nécessaire. *L'âge de 14 ans a été choisi dans le projet comme limite de la période scolaire obligatoire, parce que cet âge est généralement adopté comme limite dans les pays à législation avancée, et non en vue d'arriver à un accord arbitraire avec l'âge fixé dans le projet de convention de Washington concernant l'industrie.* (Rapport III (B) sur l'adaptation au travail agricole des résolutions de Washington concernant la protection des femmes et des enfants, p. 68).

Il résulte donc de ce texte que l'article 1er de l'avant-projet du Bureau, devenu, sans discussion et changement de fond, l'article premier de la convention définitive, ne comporte pas l'interdiction d'employer aux travaux agricoles, pendant les heures fixées pour l'enseignement scolaire, tous les enfants âgés de moins de 14 ans, mais qu'il a seulement pour objet d'interdire ces travaux aux seuls enfants astreints à l'obligation scolaire.

J'ajoute, d'ailleurs, que même en écartant les travaux préparatoires, le sens de l'article 1er, tel qu'il se dégage de l'examen du texte définitif, me paraît bien conforme à l'interprétation ci-dessus.

L'article premier stipule, en effet, que « les enfants de moins de 14 ans ne pourront être employés ou travailler... qu'en dehors des heures fixées pour l'enseignement scolaire ». En dépit de son imprécision relative, cette disposition ne peut s'interpréter d'une manière plausible que si l'on sous-entend qu'il s'agit des heures fixées pour l'enseignement scolaire *auquel sont astreints les enfants de moins de 14 ans.* Lorsque des enfants de moins de 14 ans ne sont pas assujettis à l'obligation scolaire, on ne voit pas pour quelle raison on prétendrait concilier leur travail professionnel avec un horaire scolaire qui s'applique à d'autres et non point à eux. Cette interprétation est confirmée par les derniers mots de l'article 1er qui disposent que le travail effectué par les enfants en dehors des heures fixées pour l'enseignement

scolaire ne doit pas nuire à leur assiduité à l'école ; on ne saurait envisager l'assiduité à l'école pour des enfants qui sont dégagés de l'obligation scolaire et cette expression serait, à leur égard, privée de signification.

En donnant au texte dont il s'agit une interprétation par trop littérale, on serait conduit, du reste, à des solutions inacceptables. L'expression « heures fixées pour l'enseignement scolaire » est, assurément, imprécise. Mais il serait abusif d'invoquer cette imprécision pour affirmer qu'il s'agit non seulement des horaires de l'enseignement obligatoire, mais aussi des horaires d'autres enseignements.

D'après son texte même, l'article premier semble donc avoir la signification suivante : les enfants de moins de 14 ans pour lesquels la législation a fixé des heures d'enseignement scolaire ne peuvent travailler, ni pendant ces heures d'enseignement, ni dans des conditions qui les détournent de l'assiduité scolaire. Quant aux mineurs de 14 ans qui sont dispensés de l'obligation scolaire, ils sont, comme les majeurs de 14 ans, en dehors du champ d'application de la convention.

En fait, l'interprétation donnée jusqu'à présent par certains Etats ayant ratifié la convention semble conforme à celle qui vient d'être formulée plus haut et je crois utile d'insister sur cette considération qui paraît de nature à répondre exactement aux préoccupations du Gouvernement néerlandais.

Ainsi, le rapport annuel fourni par l'*Esthonie*, en exécution de l'article 408 du Traité de Versailles, indique qu'en vertu de la loi existante, les enfants âgés de moins de 12 ans ne peuvent être occupés dans l'agriculture et que les enfants assujettis à la fréquentation scolaire obligatoire ne peuvent être occupés que pendant les congés scolaires. De même, le rapport de la *Suède* fait remarquer que les enfants (sans autre définition d'âge) ne peuvent être employés aux travaux dans l'agriculture qu'à des heures tombant en dehors des heures d'enseignement. Vous pourrez d'ailleurs trouver tous les renseignements utiles sur l'application de l'article premier de la convention, telle qu'elle a été réalisée par les Etats ayant déjà communiqué leur ratification formelle, dans le rapport soumis par le Directeur du Bureau international du Travail à la huitième session de la Conférence (deuxième partie).

Il semble donc, Monsieur le Ministre, que tous les faits signalés dans la présente lettre viennent à l'appui de l'interprétation que vous donnez de l'article 1er de la convention. Comme, d'autre part, certains Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail paraissent avoir attribué le même sens à l'article en question, sans qu'aucune contestation ait été élevée à ce sujet, je me plais à espérer qu'il sera possible au Gouvernement néerlandais d'examiner favorablement la ratification de la convention dont il s'agit.

Dans cette attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

(Signé) ALBERT THOMAS.

Interprétation des décisions de la Conférence internationale du Travail.

Recommandation concernant la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme.

La correspondance suivante se rapportant à la signification et au champ d'application de certaines dispositions de la recommandation mentionnée ci-dessus, a été échangée entre le Ministère du Travail d'Allemagne et le Directeur du Bureau international du Travail.

1. *Lettre du Ministère du Travail d'Allemagne au Directeur du Bureau international du Travail.*

(Traduction)

Berlin, 6 mai 1927.

Monsieur le Directeur,

Le Ministère du Travail du Reich, en collaboration avec les Gouvernements des différents Etats allemands, a étudié très attentivement la question de savoir si le Gouvernement allemand pouvait donner son adhésion à la recommandation concernant la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme, qui a été adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa première session tenue à Washington. Cette étude l'a amené à constater que sur un certain nombre de points de détail la recommandation dont il s'agit contenait des obscurités. Le Gouvernement allemand attacherait le plus grand prix à connaître votre avis, Monsieur le Directeur, sur ces points

Il s'agit des questions suivantes :

1) Par l'expression « cendres contenant du plomb » au sens de l'alinéa *b*) de la première partie de la recommandation, faut-il entendre également les scories et les minerais qui ont subi une première fusion?

2) Que faut-il entendre par « fusion en grand » au sens de l'alinéa *c*) de la première partie de la recommandation? Ces termes s'appliquent-ils notamment aux imprimeries et aux fabriques d'articles de caoutchouc dans lesquelles de temps à autre le métal des caractères ou les moules en plomb servant à la fabrication de semelles ou de talons de caoutchouc sont refondus?

3) Le paragraphe *d)* de la première partie de la recommandation vise-t-il les travaux de stéréotypie dans les imprimeries et les fonderies de caractères ; vise-t-il également la fabrication de la soudure dans les petites entreprises et dans l'industrie métallurgique?

La fabrication de la soudure est-elle seule interdite ou l'emploi des femmes, sous quelque forme que ce soit, à des travaux de soudure est-il interdit?

4) Pour ce qui est de la partie de la recommandation qui traite de l'emploi des femmes et des enfants à des travaux qui nécessitent l'utilisation de sels de plomb (*Bleiverbindung*), il y aurait lieu de préciser le sens de l'expression « sels de plomb ». A ce propos, je me réfère à votre lettre du 15 février 1921 (D 309) dans laquelle vous avez bien voulu, en réponse à une question semblable posée par M. le Dr Leymann, émettre l'avis que la galène n'était pas comprise dans les sels de plomb ¹.

Je vous serais extrêmement reconnaissant de me faire connaître votre manière de voir sur ces questions qui présentent la plus grande importance pour les imprimeries allemandes.

Veuillez agréer, etc.

(Signé) Dr. FEIG.

A la date du 6 juin 1927, le Bureau a accusé réception à M. Feig de sa communication, en l'informant que le Bureau examinait les questions soulevées dans sa lettre. La réponse du Bureau sur le fond même de ces questions était conçue dans les termes suivants :

2) *Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Ministère du Travail d'Allemagne.*

Genève, 29 août 1927.

Monsieur le Conseiller ministériel,

Me référant à ma lettre du 6 juin 1927, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-après ma réponse à votre lettre du 6 mai 1927, par laquelle vous avez bien voulu me demander des renseignements sur la signification de certaines dispositions de la recommandation concernant la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa première session (Washington 1919). Cette réponse est naturellement donnée sous la réserve habituelle, à savoir que les Traités de paix n'ont conféré au Bureau international du Travail aucune compétence spéciale pour interpréter le texte des conventions ou recommandations de la Conférence internationale du Travail. Les indications

¹ Voir Vol. III, p. 565.

que le Bureau croit possible de fournir en réponse à des questions de cette nature résultent soit des travaux préparatoires de la Conférence, soit de la pratique consacrée dans les pays qui ont mis déjà en application les conventions ou les recommandations.

Dans le cas présent, les travaux préparatoires étaient d'un faible secours : le rapport de la Commission des travaux insalubres de la Conférence de Washington, et les débats qui ont eu lieu en séance plénière, ne fournissaient pas d'indications très précises sur les questions d'ordre technique que vous m'avez soumises. Le Bureau a cru devoir en conséquence consulter également quelques-uns des experts les plus qualifiés qui ont participé à Washington à l'élaboration de la recommandation. Il semble résulter des avis qui ont été ainsi recueillis par le Bureau et des études auxquelles il a lui-même procédé, que l'on peut attribuer la signification ci-après aux diverses expressions de la recommandation que vous avez mentionnées dans votre communication du 6 mai précitée :

1) Les mots « cendres contenant du plomb » qui figurent à l'alinéa *b*) de la première partie de la recommandation semblent désigner les oxydes impurs qui se forment à la surface de tout bain contenant du plomb ou des alliages de plomb, crasses ou cendres. Ces « crasses » sont enlevées du bain, mises à part, souvent à terre, où elles se mélangent avec d'autres substances ; elles ont ainsi l'aspect de cendres. Le mot « cendres » est plus particulièrement appliqué aux débris provenant de la calcination de tout ce que l'on recueille dans les ateliers d'orfèvrerie et que l'on traite par le plomb (cendres d'orfèvres). Mais l'expression « cendres contenant du plomb » couvre également les « crasses » ou débris provenant de la fusion du vieux plomb, par exemple : vieux caractères d'imprimerie, vieilles plaques d'accumulateurs, etc.

La question de savoir si cette expression s'applique aux « scories » (*Schlacken*), dépend de la signification de cette expression ; si on entend par là le charbon brûlé provenant de la combustion des fours et n'étant pas entré en contact avec du plomb, cette matière ne saurait être comprise ; s'il s'agit de « scories » contenant [du plomb, il y a lieu de les inclure.

Quant à la question de savoir si les « minerais qui ont subi une première fusion » (*vorgeröstete Erze*) doivent être compris parmi les « cendres contenant du plomb », il semble, dans l'opinion du Bureau, que ces « minerais » tombent sous l'application de l'alinéa *a*) de la première partie de la recommandation. Cet alinéa se réfère « aux fours où s'opère la réduction des minerais de zinc et de plomb ». En l'absence d'une définition limitative, il semble que les termes « réduction des minerais de zinc et de plomb » doivent s'appliquer à toutes les opérations de réduction y compris celles comportant le traitement des « minerais qui ont subi une première fusion ».

2) Selon l'avis d'un des experts consultés, on a voulu entendre par « fusion en grand » la fusion d'une certaine quantité de tuyaux usagés, de débris de plomb, de zinc, etc., ainsi que des alliages contenant plus de 10 % de plomb y compris les alliages pour caractères d'imprimerie.

D'autre part, il semble bien qu'en insérant les mots « en grand », la Commission de Washington ait envisagé plus particulièrement la fusion du plomb et du vieux zinc dans les entreprises ou parties d'entreprises spécialement affectées à ces travaux. Selon les informations reçues par le Bureau, l'expression équivalente qui figure à l'article 1 (b) de la loi britannique du 23 décembre 1920, relative à une meilleure protection des femmes et des adolescents contre le saturnisme (voir ci-joint *Série législative*, 1920, G.-B. 10), est considérée comme s'appliquant aux entreprises spécialement affectées à la fusion de scories de plomb (*scrap lead works*). D'une manière générale, par conséquent, le paragraphe (c) ne s'appliquerait pas à la fusion du métal des caractères d'imprimerie dans les imprimeries ou à la fusion des moules en plomb servant à la fabrication d'articles de caoutchouc dans les entreprises de fabrication d'articles de caoutchouc. Il paraît logique toutefois de donner à l'expression large et compréhensive de la recommandation une interprétation large et compréhensive. Si dans les établissements comme les imprimeries et les fabriques d'articles en caoutchouc, on procède à des travaux de fusion sur la même échelle que dans les établissements fonctionnant spécialement dans ce but, il y aurait, semble-t-il, des raisons très fortes pour leur appliquer une réglementation dans le sens de la recommandation.

3) On peut répondre aux questions posées que la recommandation ne paraît pas viser les travaux qui utilisent les matières de plomb ou alliages, mais tous les travaux nécessaires pour produire ce métal sous quelque forme que ce soit ou des alliages. Il a été question, à la Commission de Washington, aussi des minerais contenant couramment une notable proportion de plomb comme ceux de zinc ou de métaux souvent mélangés à du plomb, comme le traitement ou la fusion d'objets en zinc soudé.

Il semble donc que tous les travaux de fabrication de la soudure ou des alliages contenant plus de 10 % de plomb soient couverts par la recommandation, mais que la Conférence n'a pas entendu interdire l'emploi des enfants, des femmes ou des jeunes gens à des travaux de soudure.

4) En ce qui concerne votre demande d'explication du sens de l'expression « sels de plomb » ou « composés de plomb » (*Bleiverbindungen*), le sens que le Bureau croit devoir attribuer à cette expression est la suivante :

L'expression « sels de plomb » aurait été employée, selon l'avis d'un des experts consultés, dans le sens de « composé de plomb ». En effet, la dénomination de « sel » a une signification toute particulière qui dans le cas actuel pourrait limiter

de beaucoup la portée de la protection des ouvriers, telle que l'envisageait la Commission de Washington.

Il semble qu'on puisse suivre la méthode adoptée par le législateur anglais qui, tout en employant l'expression « composé de plomb » (*lead compound*), énumère les composés qu'il entend envisager (voir article 1 *d*) de la loi du 23 décembre 1920 relative à la protection des femmes et des enfants contre le saturnisme), ou l'autre méthode, moins restrictive, d'indiquer les moyens de déceler la présence d'une quantité donnée de plomb dans le composé ou le mélange plombique, comme le prévoit l'article 6 de la loi du 23 décembre 1920 et l'ordonnance ci-jointe du 8 novembre 1921 du Secrétaire d'Etat, prise en exécution du susdit article (*Statutory Rules and Orders*, 1921, N° 1713).

Il est toutefois préférable de s'en tenir à l'expression « composé de plomb » par laquelle on peut comprendre d'autres composés plombiques qui n'ont pas encore jusqu'à ce jour donné lieu à des intoxications. Citons, par exemple, le tétraéthyle de plomb.

Je joins également à la présente communication à toutes fins utiles le texte du décret français du 24 septembre 1926 qui a complété et modifié, dans le cadre de la recommandation, le décret du 21 mars 1914 sur les travaux dangereux pour les enfants et les femmes.

Je me permets d'espérer que les explications qui précèdent seront de nature à éclairer autant que possible le Gouvernement allemand sur le sens des termes de cette recommandation. Je reste naturellement à votre entière disposition pour tous renseignements complémentaires que vous pourriez juger nécessaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller ministériel, l'assurance de ma haute considération.

(Signé) H. B. BUTLER.