

LEAGUE OF NATIONS

---

INTERNATIONAL LABOUR  
CONFERENCE

SIXTEENTH SESSION

GENEVA, 1932

RECORD OF PROCEEDINGS



INTERNATIONAL LABOUR OFFICE

GENEVA, 1932

09616

## QUATORZIÈME SÉANCE. — FOURTEENTH SITTING.

Mardi, 26 avril 1932, 15 heures.

Tuesday, 26 April 1932, 3 p.m.

*Présidence de M. Schmidt.**President : Mr. Schmidt.*PROTECTION DES DOCKERS : DISCUSSION DU  
RAPPORT DE LA COMMISSION.PROTECTION OF DOCKERS : DISCUSSION OF  
THE COMMITTEE'S REPORT.

Le PRÉSIDENT — L'ordre du jour appelle la discussion du rapport de la Commission de la révision partielle de la convention concernant la protection des travailleurs occupés au chargement ou au déchargement des bateaux contre les accidents.

*Interpretation :* The PRESIDENT : The Conference will now discuss the Report of the Committee on the partial revision of the Convention concerning the protection against accidents of workers employed in loading or unloading ships.

Mr. BRUYNS (*Government adviser, Netherlands*), *Reporter of the Committee on the partial revision of the Convention concerning the protection against accidents of workers employed in loading or unloading ships* — This is, I believe, the second occasion on which this Conference has had before it the question of the revision of a Convention. The circumstances in which this question was raised first of all by the British and German Governments are well known to you. Those Governments, when they considered the question of ratifying this Convention and of putting it into effective application, found that there were certain points on which it was not clear in its meaning or on which certain practical difficulties arose. As you will remember, this Convention was far and away the most

detailed Convention which this Conference has ever adopted. Then, when the other Governments were informed of these difficulties, and the possibility of revising the Convention was raised, some of them also brought up other points in respect of which it was difficult to adapt the Convention to their particular conditions, while in one or two cases indeed, Governments brought forward points on which they considered the Convention should be strengthened or tightened up. Most of the points thus put forward related to technical details, though one or two raised important questions of principle. So far as the points of technical detail are concerned, I need not take up your time by going into the discussion and decisions of your Committee. You will find in its Report a full account of the proceedings, and there is nothing which I can usefully add to that record so far as each separate point is concerned. There is, however, one general observation on these points which I may perhaps be permitted to make. Your Committee dealt with the points in an eminently practical way, bearing in mind the possibility of facilitating ratification without lessening the protection which the Convention affords to the workers. You will have noted that, on practically all these points, your Committee arrived at almost unanimous conclusions, and I venture to emphasise this as evidence of the justification of the revision proposed.

So far as the important questions of principle are concerned, I would only refer here to the points relating to the exclusion of inland navigation from the Convention and to the problem of reciprocity. You will note that the proposal was made — indeed it was made by my own Government — to

exclude inland navigation from the Convention. When that point came up for consideration no discussion took place on it, but the Committee unanimously accepted the Office's proposal to make no change in the Convention, because at an earlier stage of the discussion it had been considered — on the strength of explanations given during the 1928 Session of the Conference — that Article 15 of the Convention, which allows a wide latitude for exemptions in respect of certain classes of ships, definitely applies to inland navigation, though it makes no special mention of vessels thus engaged. In view of these explanations, recognised by the Office in its Blue Report, I was prepared not to press the proposal of my Government to make specific exclusion of inland navigation.

With regard to reciprocity, your Committee had some very interesting discussions. You will remember that in 1929 the Conference adopted a Recommendation on this subject urging Governments, after ratification of the Convention, to enter into negotiations with a view to establishing reciprocity. Nothing has been done in this direction since 1929, mainly because of the difficulties which have arisen in connection with ratification and the consequent proceedings for revision. If the amendments to the Convention which your Committee has proposed are adopted — as I hope and believe they will be — ratification may be expected to follow in due course in the important maritime countries, and thus the main obstacle to negotiations for reciprocity should be removed.

I will not go into the discussions of the Committee on this question; here again you have a detailed record in the Report before you. I should like, however, to emphasise the fact that there was a genuine desire on the part of the members of the Committee to carry on, as far as possible from the point at which it was left in 1929, the solution of the problem of reciprocity. It was recognised that the object of the several maritime discussions which have taken place during the last three years was the establishment of reciprocity. While it was not found possible, for reasons explained in the Report, to provide for reciprocity as an automatic consequence of ratification, the Committee endeavoured to expedite the solution of the problem as much as possible. You will see that the proposals urge principles of reciprocity. In point of fact, the Convention lays down an obligation on ratifying countries to make reciprocal arrangements, unless they feel that the standards of safety which their own workers enjoy would thereby be lessened. This is a big advance on 1929, especially as the Convention is completed by a Recommendation and a resolution asking for annual reports to be submitted to the International Labour Office on the steps taken to enter into reciprocal arrange-

ments, and for a review, in 1934, of the situation as regards reciprocity.

These proposals, I venture to say, constitute a big step forward on the solution proposed in 1929. No doubt important points will have to be cleared up in these negotiations, as for instance, the safety factor and the determination of the "competent persons", but I would once again emphasise the fact that the proposals of your Committee are the result of a very real desire to make as rapid progress as possible with this problem, while at the same time safeguarding the legitimate interests of the workers.

I venture to hope that in view of the increased possibilities for ratification which revision would open, and in view of the assurances given in the Committee that reciprocal arrangements will be entered into as soon as possible, the proposals of your Committee will soon produce effective results.

In conclusion, I venture to express the opinion that this revision of the dockers' Convention has been a really practical proceeding. The advantages of it will be manifest later in the number of ratifications, and it has been in the best interests of the workers themselves. If it establishes a precedent in the history of the International Labour Organisation it has been work upon which there has been a large measure of agreement in your Committee, and its results are such that I am sure the International Labour Office need not have any fears for the future, but may congratulate itself on having behind it a precedent which has been worked out in so satisfactory a way for all parties concerned, including the International Labour Office itself.

Mr. President, with these few observations I have the honour formally to present this Report to the Conference.

*Traduction : M. BRUYNS (conseiller technique gouvernemental, Pays-Bas), Rapporteur de la Commission de la révision partielle de la convention concernant la protection des travailleurs occupés au chargement ou au déchargement des bateaux contre les accidents : C'est la deuxième fois que la Conférence internationale du Travail est appelée à réviser une convention qu'elle a précédemment adoptée. Vous vous rappellerez tous les circonstances dans lesquelles la question de la révision de la convention concernant la protection des travailleurs occupés au chargement ou au déchargement des bateaux contre les accidents a été soulevée par les Gouvernements britannique et allemand. Après la Conférence de 1929, ces Gouvernements examinèrent la possibilité de ratifier la convention et de faire porter effet à ses dispositions ; ils ont constaté, toutefois, qu'un certain nombre de points du texte de la convention, texte qui, soit dit en passant, est le plus détaillé qui ait encore été adopté par la Conférence, ils ont constaté, dis-je, qu'un certain nombre de points soulevaient des difficultés pratiques et semblaient d'une application difficile sinon impossible.*

Lorsque les Gouvernements furent informés des difficultés surgies et que la possibilité de la révision de la convention fut envisagée, certains d'entre eux proposèrent un certain nombre de modifications ; sur quelques points, ils ont même

suggéré de rendre le texte de la convention plus strict que celui adopté en 1929.

Les points soulevés par les différents Gouvernements avaient un double caractère : un certain nombre d'entre eux portaient uniquement sur des questions techniques, alors que d'autres mettaient en jeu d'importantes questions de principe.

Pour ce qui est des points relatifs à des difficultés d'ordre technique, je crois inutile d'entrer dans le détail des travaux de la Commission, étant donné que son rapport donne un compte rendu très complet des travaux effectués par elle. Il ne servirait donc à rien de développer davantage les explications qu'il a données. Je présenterai simplement, sur ces points d'ordre technique, une observation d'ordre général. Pendant tout le cours de ses débats, la Commission n'a cessé de manifester un esprit pratique, et elle a constamment témoigné son souci d'essayer de faciliter la ratification de la convention au plus grand nombre possible d'Etats, sans pour cela diminuer la protection que l'on avait entendu assurer aux travailleurs occupés dans les docks. Sur ces points d'ordre technique, les conclusions de la Commission ont été adoptées dans presque tous les cas à l'unanimité ou presque. Cette seule constatation me semble la meilleure justification de l'utilité d'entreprendre la procédure de révision de la convention.

En ce qui concerne les questions de principe importantes, deux surtout ont retenu l'attention de la Commission. La première était l'exclusion de la navigation intérieure du champ d'application de la convention. La seconde concernait le principe de la réciprocité.

Mon Gouvernement avait lui-même proposé, dans une des suggestions qu'il a communiquées au Bureau, d'exclure la navigation intérieure du champ d'application de la convention. Sur ce point, il n'y a pas eu de discussion au sein de la Commission, et celle-ci a adopté, à l'unanimité, la proposition du Bureau international du Travail tendant à ne pas modifier le texte de la convention adoptée en 1929. Cet accord unanime s'explique par le fait qu'on avait montré précédemment dans les débats de la Commission que l'article 15 du texte de 1929 laissait aux Gouvernements toute latitude pour prévoir un certain nombre de dérogations ou d'exceptions en faveur de certaines catégories de bateaux. Il a été expliqué expressément, tant dans le rapport bleu du Bureau international du Travail que lors des débats, que cet article 15 pouvait être utilisé pour exclure, le cas échéant, certaines catégories de bateaux utilisés dans la navigation intérieure. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire que le Gouvernement néerlandais insiste sur la suggestion qu'il avait primitivement présentée.

La question de la réciprocité a donné lieu, au sein de la Commission, à des discussions extrêmement intéressantes. En 1929, la Conférence avait adopté une recommandation qui invitait les Gouvernements à engager, après avoir ratifié la convention, des négociations pour assurer la reconnaissance pratique du principe de la réciprocité. Or, on avait constaté que rien n'a été fait, depuis, dans ce domaine. Cette absence d'action s'expliquait en partie par les difficultés que soulevait la ratification de la convention et par le fait que la procédure de révision avait été envisagée. Je crois que si les amendements qui viennent d'être proposés par la Commission sont adoptés, comme je le souhaite, par la Conférence, les pays maritimes principalement intéressés pourront ratifier la convention en temps opportun. Ainsi, se trouverait définitivement écarté un des principaux obstacles qui, jusqu'à présent, s'étaient opposés à la reconnaissance pratique du principe de la réciprocité.

Je crois également utile de souligner que tous les membres de la Commission étaient animés du désir de faire avancer le plus possible la solution de ce problème complexe de la réciprocité. On a expliqué, au cours des travaux de la Commission, que diverses discussions se rapportant aux questions maritimes — et qui s'étaient dérou-

lées au cours des trois dernières années — avaient surtout pour but de faciliter la reconnaissance du principe de la réciprocité.

D'autre part, au sein de la Commission, on n'a pu accepter l'idée de la réciprocité résultant automatiquement de la ratification. Mais on a eu le souci de faire progresser le plus possible le principe de la réciprocité ; et c'est dans ces conditions que l'on a inscrit, dans la convention, la reconnaissance de ce principe et que l'on a imposé aux Gouvernements qui ratifieront la convention l'obligation de poursuivre la conclusion d'accords de réciprocité, à moins qu'ils ne soient convaincus que la conclusion de tels accords diminuerait la protection qui est assurée par la législation nationale à leurs travailleurs occupés dans les docks. Cela constitue un progrès par rapport à 1929, notamment du fait que la Commission soumet également une recommandation et un projet de résolution. Il est prévu que des rapports annuels devront être adressés au Bureau international du Travail sur les mesures prises en ce qui concerne les accords de réciprocité et, d'autre part, que la question de réciprocité devra être examinée à nouveau en 1934.

Je me permets de penser que les propositions de la Commission marquent un progrès considérable par rapport à ce qui avait été réalisé en 1929. Au cours des négociations relatives à la réciprocité, il sera nécessaire d'éclaircir un certain nombre de points qui demeurent en suspens. Il s'agit notamment de la question du « coefficient de sécurité » et de celle de la « personne compétente » dont parle la convention. Je crois devoir répéter que la Commission a eu le souci d'essayer de faire faire des progrès réels à cette question de la réciprocité, tout en sauvegardant, dans toute la mesure nécessaire, la protection que la convention était destinée à assurer aux travailleurs intéressés.

Vu les possibilités accrues de ratification et les assurances données à la Commission, je pense que la conclusion d'accords de réciprocité entre les Etats principalement intéressés se fera rapidement. Ce serait là un résultat positif dont nous ne pouvons que nous réjouir.

Il y a un autre aspect de la question que je désire souligner. La révision de la convention sur le travail dans les docks a marqué une procédure pratique qui ne manquera pas, tout d'abord, de se traduire par un plus grand nombre de ratifications, et qui créera aussi dans l'histoire de l'Organisation internationale du Travail un précédent dont il n'y a pas lieu de s'inquiéter, dont on doit au contraire se féliciter, car il a permis de montrer qu'il est possible, par cette procédure, d'aboutir à des résultats satisfaisants, acceptables par tous les Etats intéressés ainsi que par le Bureau international du Travail lui-même.

C'est dans ces conditions que j'ai l'honneur de vous proposer formellement l'adoption du rapport de la Commission.

Sir GERALD BELLHOUSE (*Government adviser, British Empire*), *Chairman of the Committee on the partial revision of the Convention concerning the protection against accidents of workers employed in loading or unloading ships* — Mr. President, Ladies and Gentlemen, I hope I may be allowed just a very few words to supplement the remarks made by Mr. Bruyns, the Reporter of the Committee, and to urge upon this Conference the adoption of the proposals contained in the Committee's Report. I do this for two main reasons: the first is that I believe that by our labours on the Committee we have removed the troubles and difficulties which beset various Governments in giving effect to the old Convention.

The Committee which considered this question three years ago worked at great pressure and often for very long hours, and it was almost inevitable that, in producing so detailed a Convention, some points would arise which Governments would find it difficult to interpret or to put into operation. This, at all events, was our experience in Great Britain and, after we had consulted the German Government representatives, we found that they had somewhat similar difficulties. We therefore asked that this subject should be put upon the Agenda for revision. That view was accepted and I hope that the result of our labours will prove that the action taken by the Governing Body was a right and proper one. I believe that we have removed all the difficulties hitherto experienced, and I hope that all obstacles to ratification may have disappeared.

My second reason for urging the adoption of this Report is that it marks a big step forward in the matter of reciprocity. That question of reciprocity was a dominating one throughout our discussions on the Committee, and I believe that what we have done will help forward the principle of reciprocity, for which my own country has always stood. It may well be that certain people are disappointed that the Committee did not adopt proposals for what I may describe as automatic reciprocity, that is to say, proposals that reciprocity ought to be allowed to every country that has ratified the Convention. On the other hand, there were many others who felt that that was an impossible position. Reciprocity is possible only when there are equivalent laws and equivalent administration, and the very terms of the Peace Treaty itself require that workers shall not be asked to accept in their own country worse conditions and a lowered standard of safety as a result of giving effect to the terms of ratification.

But what have we done? We have, as Mr. Bruyns has already told you, inserted an Article in the Draft Convention embodying the principle of reciprocity, and making it incumbent upon States, when they are satisfied that the conditions in the countries of other Members who have ratified the Convention are as satisfactory as theirs, to undertake to grant reciprocal arrangements. That surely in itself is a big step forward. But we have gone further than that. We have asked the representatives of the Governments of the countries concerned to get together as soon as may be after this Conference is ended, and to consider and explore the possibilities of ratification. Now, I see no reason why those conferences should not take place at a very early date, and I certainly hope that in my own country some steps to that end may be taken. I feel confident that if the countries do get together, countries where there are equivalent conditions will have little diffi-

culty in entering into reciprocal arrangements, and if that is so then it may well be that complete reciprocity is very near at hand.

On those two bases, Mr. President, Ladies and Gentlemen, I ask you to adopt the proposals contained in this Report.

*Traduction : Sir GERALD BELLHOUSE (délégué gouvernemental, Empire britannique), Président de la Commission de la révision partielle de la convention concernant la protection des travailleurs occupés au chargement ou au déchargement des bateaux contre les accidents : Permettez-moi d'ajouter quelques mots pour compléter les remarques faites par le rapporteur de la Commission il y a un instant. Si j'ai demandé la parole, c'est pour deux raisons principales. Tout d'abord je tenais à dire qu'à mon avis les travaux de la Commission ont réussi à écarter les difficultés de la question. Lorsqu'il y a trois ans, la Conférence a adopté le projet de convention sur la protection des dockers, elle avait travaillé avec beaucoup de zèle, mais la question était si délicate et si technique qu'il était inévitable que la convention contint certains petits défauts. C'est pourquoi nous avons prévu la possibilité d'une révision de cette convention devant les difficultés pratiques qui se sont présentées, non seulement en Grande-Bretagne, mais aussi dans d'autres pays et en particulier en Allemagne.*

Les résultats des travaux de notre Commission sont, je crois, satisfaisants; ils me semblent avoir réussi à écarter toutes les difficultés qui s'opposaient, dans un grand nombre de pays, à la ratification de cette convention.

La deuxième raison que je voudrais souligner ici et qui milite également en faveur de l'approbation du rapport que vous présente la Commission, c'est le grand progrès qui a été effectué en matière de réciprocité par la Commission.

Peut-être, certains des membres de cette Assemblée seront-ils déçus par le fait que la Commission n'a pas pu adopter, dans ce domaine, le principe de la réciprocité automatique. Mais il fallait tenir compte des objections présentées par de nombreux pays qui considéraient comme impossible l'adoption de cette réciprocité automatique pour tous les pays participant à la convention. Cette réciprocité ne serait possible que si les conditions étaient égales en matière d'application et de législation protectrice dans tous ces pays. D'ailleurs, le Traité de Paix lui-même prévoit que les travailleurs ne devront accepter une diminution de la protection qui leur est accordée et qui pourrait résulter, pour eux, d'une ratification. La Commission a donc bien tenu compte des possibilités pratiques.

Elle a inséré dans le nouveau projet un article contenant le principe de réciprocité et permettant aux pays qui sont satisfaits des conditions offertes par d'autres pays contractants, de prendre les mesures nécessaires pour introduire entre eux cette réciprocité.

Mais la Commission est allée encore plus loin. Elle a demandé aux représentants des pays intéressés de se réunir aussitôt que possible après la fin de cette Conférence et d'envisager la possibilité de la ratification de la convention.

Nous espérons tous que cette réunion aura lieu très prochainement et, à notre avis, aucun obstacle sérieux ne peut s'opposer actuellement à cette ratification.

C'est pour ces deux raisons que je vous propose d'adopter le rapport.

Mr. YOSHIKAWA (*Government Delegate, Japan*) — Mr. President, Ladies and Gentlemen, in the Report of the Committee, on page III of *Provisional Record No. 18*, mention is made briefly of a reserva-

tion which I made on behalf of my Government to the Committee at the outset of its deliberations. It is necessary to raise the point now, before the Conference adopts the Report, so as to leave no shadow of doubt in the minds of Delegates regarding the illegality of the procedure adopted by the Governing Body in placing this item on the Agenda of this Conference.

The legal position I wish to make clear is that the stipulation of Article 401 of the Peace Treaty has not been observed in placing this new item on the Agenda, and both legal and practical difficulties are involved. Article 401 of the Treaty lays down that the Agenda of the Conference should be transmitted so as to reach the Members four months before the meeting of the Conference. The original draft of the Committee on International Labour Legislation at the Paris Conference had provided for a period of only three months instead of four, and it was at the instance of the Japanese delegate, Mr. Otai, that the period was extended to four months. What the Japanese Delegate had in mind was that the period of three months was insufficient for distant countries like Japan to make the necessary preparations for participating fully in the discussions of the Conference, and that was the reason why the period was extended to four months. Accordingly, it is needless to say that this is a provision of a formal and obligatory nature. But in the present case, notification of the decision to include the revision of the Dockers' Convention on the Agenda was only communicated to the Governments on 27 January.

In taking this decision the Governing Body, it is true, had regard to the fact that letters had been despatched by the Office to the Governments in November of last year, intimating that the revision of the Dockers' Convention would probably be added to the Agenda, and had considered that for practical purposes this had given the Governments previous notice. As a matter of fact, however, the Office letters only communicated to the Governments the proposals of the British and German Governments and made no reference at all to proposals from Belgium, Italy, Finland and the Netherlands, which were received subsequently. These letters were thus neither complete as regards substance nor in conformity with the provisions of the Treaty as regards its legal effect. These letters could not be regarded as equivalent to the communications required by Article 401.

The immediate effect of such a decision has been the embarrassment caused to the Japanese Government in connection with the nomination of experts and the preparation of the question of dockers at such short notice. It is hardly necessary to emphasise the disastrous consequences of such a procedure were it to be repeated in the future. It might result in the placing

on the Agenda of questions which are not major and which the Members, especially those from distant countries, are only inadequately prepared to discuss. It places them at a great disadvantage, and such a situation cannot but be prejudicial to the sound development of the Conference.

I noticed, however, that the proposal to revise the Convention was eagerly supported by the Governments of a number of countries in Europe, and was welcomed even among some members of the Employers' and Workers' Groups. It is in deference to the keen desire of these members that I have refrained from raising a formal protest against the addition of this item to the Agenda, in accordance with Article 402 of the Peace Treaty. I have submitted instead a resolution relating to this subject, the text of which is found in the *Provisional Record*, No. 1, page X. I hope that this resolution will be adopted in due course.

In the meantime I only wish to place on record the warning I have given in this connection. The Conference should be fully aware of the legal difficulties as to whether or not the revised Convention adopted by the Conference will be valid. I therefore wish to reserve on behalf of the Japanese Government the right again to comment on the legal aspect at a later stage.

*Traduction : M. YOSHISAKA (délégué gouvernemental, Japon) : Je voudrais attirer l'attention de la Conférence sur une indication qui se trouve contenue dans le rapport de la Commission à la page III du Compte rendu provisoire n° 18, où il est indiqué que le représentant du Gouvernement japonais a cru devoir, au début des travaux de la Commission, attirer l'attention de cette dernière sur les conditions dans lesquelles la question avait été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Je tiens à revenir sur ce point, afin qu'il n'y ait pas l'ombre d'un doute dans l'esprit des membres de la Conférence, quant à l'illégalité de la procédure suivie pour l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la Conférence. La situation juridique est la suivante : les dispositions de l'article 401 du Traité de Paix n'ont pas été observées ; il en résulte un certain nombre de difficultés d'ordre juridique et d'ordre pratique. En effet, l'article 401 prescrit que l'ordre du jour des sessions de la Conférence doit être transmis aux Membres quatre mois avant l'ouverture de la session. Le texte primitif de la Partie XIII du Traité de Paix, qui avait été proposé par la Commission de législation du travail de la Conférence de la Paix, prévoyait un délai de trois mois. C'est sur la demande expresse du représentant du Gouvernement japonais, au sein de la Commission, qu'on a porté ce délai de trois à quatre mois. En effet, trois mois paraissent insuffisants pour permettre à des pays lointains tels que le Japon, d'effectuer les travaux préparatoires nécessaires pour être en mesure de participer pleinement et activement aux travaux des Conférences. Les dispositions de l'article 401 ont donc un caractère impératif et on ne saurait les interpréter avec une certaine tolérance. Je tiens à ce sujet à vous rappeler que la notification faite aux Gouvernements de l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la présente session de la Conférence a eu lieu par une lettre du Bureau international du Travail adressée aux Gouvernements le 27 janvier de cette année. Il est vrai que le Conseil d'administration a tenu compte du fait qu'au mois de novembre dernier, le Bureau international du Travail avait indiqué aux Gouvernements que probablement la question de la*

revision de la convention des dockers serait portée à l'ordre du jour de la session de la Conférence de 1932. Il convient de souligner, toutefois, que la lettre de novembre 1931 du Bureau international du Travail ne faisait mention que des propositions du Gouvernement britannique et du Gouvernement allemand, et ne faisait nullement allusion aux propositions présentées ultérieurement par les Gouvernements belge, néerlandais, finlandais et italien. Il est donc permis de dire que la lettre de novembre 1931 n'était ni complète, quant au fond, ni conforme aux dispositions du Traité de Paix. Quant à sa légalité, on ne saurait prétendre que cette lettre équivaut à la communication prévue par l'article 401 du Traité de Paix. Les conditions dans lesquelles cette question a été ajoutée à l'ordre du jour ont eu pour conséquence de placer le Gouvernement japonais dans un certain embarras, et l'ont empêché de désigner des travailleurs techniques, ainsi que d'effectuer les travaux préparatoires indispensables. Ce serait désastreux que ce précédent eût pour résultat qu'à l'avenir certaines questions soient inscrites à l'ordre du jour, sans qu'on permette aux Gouvernements des pays lointains de procéder aux travaux préparatoires. Cette procédure aurait pour conséquence de placer les Gouvernements de ces pays dans une situation nettement défavorable par rapport aux autres Gouvernements. Toutefois, étant donné que la proposition de revision de cette convention a reçu l'appui d'un nombre important de Gouvernements européens, et étant donné, d'autre part, que certains membres des groupes patronal et ouvrier également ont exprimé le désir de voir reviser cette convention, le Gouvernement japonais, par déférence envers eux, n'a pas élevé une protestation formelle, comme il aurait pu le faire aux termes de l'article 402. Il a préféré choisir une procédure différente et soumettre à la Conférence une résolution qui, je l'espère, vaudra bien l'adopter. J'ai tenu à mettre la Conférence en garde et à lui signaler clairement que des difficultés juridiques pourraient se produire au cas où la validité de ses décisions serait contestée. Pour terminer, je tiens à réserver à mon Gouvernement le droit de présenter, en temps opportun, d'autres observations sur la légalité de la procédure qui a été suivie.

M. OERSTED (*délégué patronal, Danemark*) — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je constate avec satisfaction que l'honorable représentant du Gouvernement japonais a renoncé à demander à la Conférence de faire jouer l'article 402 du Traité de Versailles. Je suis heureux de constater qu'il a abandonné une telle idée, car ses observations, au sein de la Commission sur la revision partielle de la convention des dockers, pouvaient faire croire qu'il entendait réserver à la Conférence le droit de décider définitivement au sujet de la légalité de la procédure suivie. Ce sont les termes mêmes du rapport de la Commission.

Je tiens, toutefois, à répéter les déclarations que j'ai déjà faites au sein du Conseil d'administration, car ce n'est pas la première fois que M. Yoshisaka soulève la question. En vérité, il s'agit ici non pas d'une infraction au Traité de Paix, mais d'un simple cas de convenances. Vous savez tous que la date de la session actuelle de notre Conférence a été avancée à cause des travaux de la Conférence du désarmement. C'est pour cette simple raison qu'il n'a pas été tenu compte tout à fait exactement des dispositions du Traité de Paix.

M. Yoshisaka a fait allusion à une lettre,

datée de novembre 1931, et émanant du Bureau international du Travail. Je regrette de n'avoir pas le texte de cette lettre devant moi. Mais je l'ai eu lors de la session du Conseil d'administration et, si je ne me trompe, la lettre en question disait nettement que le Conseil d'administration avait décidé provisoirement de porter la question de la revision de la convention des dockers à l'ordre du jour de cette session de la Conférence. Je sais bien que M. Yoshisaka ne conteste pas l'exactitude de cette allégation, mais il ajoute qu'à ce moment-là l'on ne connaissait que les propositions faites par les Gouvernements allemand et britannique; qu'ensuite, on a apporté de nouvelles propositions d'amendement qui ont été acceptées par le Conseil d'administration et qui ont été portées à l'ordre du jour de la Conférence. Tout cela est exact. Mais je crois, tout de même, que les Gouvernements des pays d'outre-mer ont été prévenus à temps pour pouvoir examiner eux-mêmes la convention et être préparés à participer à un débat à la présente session.

Cette question, Messieurs, n'est pas bien grave. Mais elle pourrait devenir grave, si M. Yoshisaka, comme il l'a déclaré au Conseil d'administration, voulait encore se réserver le droit de porter la question devant la Cour de La Haye et, ici, laisser en suspens la question de la légalité des décisions de cette session de la Conférence. Je crois, Messieurs, que ce serait là une procédure très défectueuse et j'espère que M. Yoshisaka abandonnera complètement cette idée.

Je me crois d'autant plus en droit de l'espérer que M. Yoshisaka, comme il vient de l'annoncer, a présenté à la Conférence un projet de résolution qui doit venir en discussion à la Commission des résolutions et dans lequel M. Yoshisaka propose que... : « La seizième session de la Conférence internationale du Travail attire l'attention du Conseil d'administration sur la nécessité de respecter scrupuleusement, dans l'exercice de ses fonctions, les intérêts des pays éloignés et, en particulier, sur la nécessité d'assurer, à l'avenir, l'application stricte des dispositions de l'article 401 du Traité de Paix en fixant l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail. »

J'estime, M. Yoshisaka, que vous pourriez faire l'une ou l'autre chose, mais non les deux à la fois ! En effet, vous pouvez faire adopter, par la Conférence, une résolution contenant un blâme à l'adresse du Conseil d'administration parce que, à votre avis, ce dernier n'a pas respecté les dispositions du Traité de Paix. Mais vous ne pouvez pas, simultanément, vous réserver le droit d'aller devant la Cour de La Haye en vue de porter plainte contre la procédure suivie et attaquer la légalité des décisions prises par cette session de la Conférence. Je crois avoir bien interprété vos paroles en pensant que telle n'est pas votre intention. Je voudrais simplement, si possible, obtenir de vous — et je préfère que ce soit mainte-

nant, avant que la Conférence ne se prononce définitivement sur le projet de convention — une déclaration formelle que vous abandonnez toute idée d'attaquer la légalité des décisions de la Conférence et que vous vous en rapportez simplement à votre projet de résolution.

*Interpretation :* Mr. OERSTED (*Employers' Delegate, Denmark*) : I note with satisfaction that the Japanese Government Delegate is not insisting on a reference to Article 402 of the Treaty. I am particularly pleased to note this, because by his remarks in the Dockers Committee he appeared to leave it open for the proceedings of the Committee to be "carried on subject to the action of the Conference in regard to the legality of the procedure which had been followed", those words being the words quoted in the Report.

I must, however, reply to the remarks made by Mr. Yoshisaka here, and to what he said in the Governing Body. This is not a case of an infraction of the provisions of the Treaty of Peace; it is simply a question of convenience. The date of this Session of the Conference was advanced because of the work of the Disarmament Conference, and for that reason alone the time-limit was not strictly taken into account. Mr. Yoshisaka has referred to a letter of November 1931. I have not that letter before me, but if I am not mistaken it said that the Governing Body had provisionally decided to place the question of the revision of the Convention on the Agenda of this Session of the Conference. Mr. Yoshisaka, however, has said that at that time only the British and German proposals for the amendment of the Convention were mentioned, and that afterwards amendments were submitted by other Governments and accepted for submission to the Conference. This is true, but nevertheless the oversea countries were warned in time to make all due preparation for the discussion.

I do not think the situation is serious at present, but it might have been if Mr. Yoshisaka had — as he indicated was possible at the Governing Body — taken steps to bring this matter before the International Court, throwing doubt on the legality of the decisions of this Session of the Conference. Such a procedure would be unfortunate, and I sincerely hope that Mr. Yoshisaka will not favour it. I have grounds for hoping that he will not, because he has submitted to this Conference a resolution, which is to be discussed by the Resolutions Committee, in which the Conference will draw the attention of the Governing Body to the necessity of taking account of the interests of oversea countries and respecting this Article of the Treaty of Peace. Mr. Yoshisaka will have to choose which of these policies he will adopt; he cannot follow both. He can ask the Conference to adopt the resolution to which I have referred, but he cannot at the same time bring the question before the International Court and thus throw doubt on the legality of the decisions of this Conference. I do not think it is his intention to adopt the latter course, but I should like to obtain from him, if possible before a vote is taken here, an assurance that he has given up that idea and will rely solely on the resolution which he has brought before the Conference.

Mr. YOSHISAKA (*Government Delegate, Japan*) — With regard to the remark of Mr. Oersted, let me simply say that I cannot take any engagement before knowing what the Conference will do about my resolution.

*Traduction :* M. YOSHISAKA (*délégué gouvernemental, Japon*) : Pour répondre à l'observation et à l'inquiétude de M. Oersted, je tiens à indiquer que je ne puis prendre d'engagement avant de savoir quelle décision la Conférence prendra sur ma résolution.

M. OERSTED (*délégué patronal, Danemark*) — Je crois que cette situation est inacceptable pour la Conférence. Il faut que la Conférence soit complètement au clair en ce qui concerne la question de la légalité de sa procédure. En effet, si nous avions à craindre qu'une plainte ne soit portée devant la Cour de La Haye relativement aux décisions que nous allons prendre, ces décisions seraient prises sous l'influence de cette menace.

Je m'adresse encore une fois à M. Yoshisaka pour qu'il revienne sur sa décision. Si mon appel reste vain, il ne me reste qu'à proposer l'ajournement de la décision définitive sur le projet de convention jusqu'au moment où la Conférence se sera prononcée sur la résolution présentée par M. Yoshisaka.

*Interpretation :* Mr. OERSTED (*Employers' Delegate, Denmark*) : I do not think that the situation in which the Conference is now placed can be accepted. It must be clear what is the position with regard to the legality of its procedure. We should not have to take decisions in this Conference under the threat of an appeal to The Hague. I would therefore ask Mr. Yoshisaka to reverse his decision, but if he cannot do so, I propose that the Conference should adjourn its final decision on the revised Convention until the question of Mr. Yoshisaka's resolution has been decided.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL — Je comprends toute la complexité de la question et si, le cas échéant, elle venait devant la Conférence, je serais peut-être contraint d'indiquer la portée des décisions prises par le Conseil d'administration; mais, vu les déclarations de M. Yoshisaka et vu la nécessité de poursuivre les travaux de la Conférence, je voudrais demander que l'on prit immédiatement la substance de la convention, que l'on discutât chacun des articles et qu'on procédât sur le fond au premier vote. Dans l'intervalle et pendant que le Comité de rédaction travaillera, la Commission des résolutions pourra prendre, au sujet de la résolution de M. Yoshisaka, les décisions qui lui paraîtront convenables. On demandera à la Conférence de se prononcer sur cette résolution avant le vote final sur la proposition de la Commission des dockers.

Je crois que c'est là la seule méthode que nous puissions adopter pour ne pas retarder les travaux de la Conférence; mais je pense que M. Yoshisaka sera d'accord avec M. Oersted et avec moi-même pour estimer qu'il y a lieu, quelles que soient les intentions ultérieures, de demander à la Conférence de se prononcer.

Ni la Conférence comme telle, ni l'Organisation ne sauraient rester sous l'effet de cette vague menace qui continuerait, en chaque circonstance, à peser sur la valeur des décisions de la Conférence. M. Yoshisaka veut comme nous-mêmes, je le pense, une situation nette, et la procédure que j'indique permettra à la Conférence d'aboutir à cette situation.

*Interpretation :* The SECRETARY-GENERAL : I understand the complexity of this matter and if the question is raised in another form before this Conference I may perhaps have to intervene to explain the action taken by the Office and by its Governing Body. But in view of Mr. Yoshisaka's statement to-day and in order to facilitate the work of the Conference, I would ask that the substance of this Convention be discussed by the Conference now, and that the first vote be taken. Then, while the Drafting Committee is meeting, the Resolutions Committee will be taking a decision on Mr. Yoshisaka's resolution, and the Conference will be able to decide on it before a final vote is taken on the Convention.

I think that this is the only way in which the work of this Conference will not be retarded. Mr. Yoshisaka will no doubt agree with Mr. Oersted and myself that this Conference cannot remain continually under the threat to the legality of its procedure. We are anxious to clear up the situation and I feel sure that the procedure I have indicated is the only way in which we can do so and at the same time allow the work of the Conference to proceed satisfactorily.

M. MERTENS (*délégué ouvrier, Belgique*) — Je demande la parole pour une motion d'ordre.

Je voudrais prier la Conférence et le bureau de la Conférence de se prononcer sur le point de savoir si l'on va prendre une décision en ce qui concerne la légalité de nos décisions, parce que la question posée par M. Oersted vient compliquer la déclaration faite par M. Yoshisaka.

Si c'est la légalité de la décision prise par le Conseil d'administration que l'on attaque, je demande qu'on le dise, parce qu'alors je pourrais expliquer ma façon de voir dans cette question. Mais si la Conférence et le bureau de la Conférence estiment qu'il n'y a pas lieu de soulever aujourd'hui la question de la légalité, j'estime qu'il est inutile d'ouvrir une nouvelle discussion, et que l'on peut parfaitement commencer la discussion générale sur la question qui nous est actuellement soumise.

*Interpretation :* Mr. MERTENS (*Workers' Delegate, Belgium*) : I should merely like to ask one question of the Officers of the Conference. Are we going to take a decision now on the legality of our present action? It seems to me that Mr. Oersted's statement has complicated the situation and that an attack is being made on the legality of a decision taken by the Governing Body. If the latter is the question at issue, I should like to speak on it, but if the Officers of the Conference do not consider that the question of such legality is raised, then let us continue with the general discussion on the substance of the proposed revision of the Convention.

Le PRÉSIDENT — Je crois que la proposition faite par le Secrétaire général constitue la meilleure solution. Je vous propose donc de terminer cette discussion et de continuer le débat général.

*Interpretation :* The PRESIDENT : I think the proposal of the Secretary-General offers the best procedure. I shall therefore close this discussion and we will continue with the general discussion on the Report.

Mr. YOSHISAKA (*Government Delegate, Japan*) — I accept the Secretary-General's proposal.

*Traduction :* M. YOSHISAKA (*délégué gouvernemental, Japon*) : J'accepte la proposition du Secrétaire général.

M. OERSTED (*délégué patronal, Danemark*) — Je suis d'accord avec la procédure suggérée par le Secrétaire général.

*Interpretation :* Mr. OERSTED (*Employers' Delegate, Denmark*) : I am in agreement with the proposal.

Le PRÉSIDENT — La discussion générale continue.

*Interpretation :* The PRESIDENT : Then the general discussion will be resumed.

Mr. BEVIN (*Workers' adviser, British Empire*) — Mr. President, now that the lawyers are silent for a moment, perhaps you will let a layman support the Convention. I rise on behalf of the Workers' representatives to support the adoption of the amended Convention. We as workers were extremely reluctant to agree to the revision. We knew the attitude generally of the Workers' Group in this Conference on the question of the revision of Conventions, but I would remind the Conference that we were dealing with what is, after all, a movable factory—with a Convention that had to be applied on ships that had to be worked in every part of the world—and I noted the other morning, in the discussion on the Director's Report, that the Japanese Government representative referred in his speech to the question of the details in this Convention and the dangers of it. I would like to answer him by saying this : that whatever may be said for general Conventions the operation of which is adapted and applied to the national territory alone, when you have to apply international Conventions to ships and to quays and docks, then you are in fact dealing with the workers not of your own country but the workers of other countries as well ; and it is impossible, if the International Labour Office is to deal with these maritime questions, to ignore the fact that the Convention must be made extremely explicit, that it must of necessity be detailed, and that the application of such Conventions must be as uniform as it possibly can be made in the various countries. If this is not done it will be found that there will be opposition to the development of what I think is in the interests of international trade and commerce as well as of the safety of life and limb ; there would be opposition to the extension of international Conventions. And therefore, speaking on behalf of the transport workers, when we were faced with the difficulties of ratification in the various countries, there were two courses open to us : the first was to try to adapt or, in other words, to apply a

very wide interpretation to the Convention; but we felt that if that was done, it would do much greater damage to the Convention itself than would be done if we risked revision and tried to make it satisfactory.

Therefore while, as I say, we have joined with our co-workers against revision as a principle, we found that the international application of this Convention was such that the only way to make it really workable and applicable throughout the world was revision.

Secondly, this Convention will be of very little use unless it is ratified by practically all the maritime countries; and therefore it was better to take the risk of revision with a view to getting ratification by the whole of the maritime countries. Otherwise the work of the inspectorate and of enforcement would be made extremely difficult, if only a few of the maritime countries actually ratified it and applied it.

Then we were pressed to adopt the question of reciprocity which has been referred to. Now reciprocity is a very difficult thing. In 1929 we adopted it in a Recommendation. But there is one essential thing in international Conventions that must be safeguarded. Some countries have during the last fifty years devoted enormous attention to the social progress of men employed in the dockside of the world. Others have given less attention to it. There have been different conceptions of what the standard of safety ought to be—and indeed, I go further. It is only at a quite recent date that certain tests have been made which have enabled those responsible to arrive at anything like an international standard for the important question of safety factors itself.

Then you have the problem of the old ship—the new ship is a comparatively easy problem—but you have the old ship to think of, incapable of adaptation; and in the interests of trade and shipbuilding, we should like to see it disappear more rapidly—this in the interests also of safety. But the fact remains that old ships do exist, and when you use the term “automatic reciprocity”, the workers fear that the danger of an average conception may be brought into the calculation; and we were particularly anxious that Article 405 should not be treated as merely a pious expression, but that it should be an operative factor in the working out of these reciprocal arrangements.

We therefore agreed with the Governments and with the Employers that there ought to be no further argument at all on the question of the principle of reciprocity, and the only task now left for those who represent us in the negotiations that have to take place between the Member States is to satisfy themselves that the conclusion of such agreements will guarantee their workers a standard of protection at least

equal to that which they enjoy in their own country.

My last word on this question is this. In the past we have made efforts in committees and commissions to try to arrive at agreements or at least to arrive at compromise and elucidation, and at some arrangements, to bring before this plenary Session. In this case great patience has been exhibited—and tolerance, I think, on all sides. It is a very important Convention, and I am not so much concerned about the mere “legality” side as I am on the question whether or no the Employers and the Governments in their vote are going to demonstrate to the Workers that having taken this step of reciprocity—having passed into the realm of international regulation—it is going to be backed by vote and expression which will be interpreted by us as an evidence of good faith—a thing which is more to us than the mere legal side of the question.

Having arrived, therefore, at unanimity in the Committee itself, we shall watch with interest how the vote is given in this Conference to-day, and if the same unanimity is expressed in the endorsement of the Convention as was shown in the Committee itself, that, I believe, will result in a greater confidence and speeding up of the work not only of ratification but, what is more important to us, of giving real effect to the Convention itself.

*Traduction: M. BEVIN (conseiller technique ouvrier, Empire britannique):* Je prends la parole pour appuyer, au nom des représentants ouvriers, les propositions qui vous ont été soumises par la Commission et pour exprimer le vœu que la Conférence adopte le texte amendé de la convention.

Les représentants ouvriers ont éprouvé de sérieuses hésitations à accepter l'idée de la revision de cette convention. Ils ne pouvaient en effet ignorer l'attitude constamment adoptée par le groupe ouvrier au sein de cette Conférence et qui était nettement opposée à la revision des conventions internationales du travail.

Il convient de souligner à ce sujet que le navire est ce que l'on pourrait appeler une sorte d'usine flottante, et qu'une convention, applicable aux conditions de travail à bord des navires, s'applique à des bâtiments qui sont appelés à faire escale dans tous les ports du monde. Au cours de la discussion sur le Rapport du Directeur, le représentant du Gouvernement japonais a fait allusion au fait que les conventions étaient parfois trop détaillées, et il a vu certains dangers dans cet excès de détails. Je tiens simplement à répondre qu'une convention d'ordre général est destinée à n'être appliquée que sur le territoire national, alors qu'une convention internationale destinée à être appliquée à bord des navires, sur les docks et les quais des différents pays du monde, s'applique non seulement aux travailleurs du pays intéressé, mais aussi aux ouvriers d'autres pays.

Le Bureau international du Travail n'a pas méconnu cette difficulté. C'est pourquoi on a abouti à un texte détaillé, suffisamment explicite, pour permettre d'assurer l'application uniforme de la réglementation, dans toute la mesure du possible, dans les différents pays qui ratifieraient la convention.

Je crois que si ce n'était pas le cas, on risquerait de voir naître une opposition préjudiciable à une convention qui est à la fois dans l'intérêt de l'industrie maritime et de la sécurité des travailleurs.

Lorsque cette question a été posée, les représentants ouvriers se sont trouvés en présence de deux éventualités. La première eût consisté à adopter une interprétation suffisamment souple. Mais nous avons estimé que cette méthode comporterait de plus grands inconvénients que n'en entraînerait le risque de revision de la convention et c'est pourquoi, tout en étant opposés en principe à la revision des conventions internationales du travail, nous avons reconnu que dans le cas particulier, le seul moyen de surmonter les difficultés consistait à reviser la convention.

D'autre part, il est évident que la convention serait de peu d'utilité si elle n'était pas ratifiée par presque tous les principaux pays maritimes, et c'est précisément pour permettre d'obtenir la ratification de tous ces pays que les ouvriers se sont ralliés à l'idée de la revision de la convention. En effet, si elle n'était pas appliquée de manière uniforme dans tous les pays, les inspecteurs du travail maritime éprouveraient de sérieuses difficultés à assurer le respect de ses dispositions.

Au sein de la Commission, on a beaucoup insisté pour adopter le principe de la réciprocité. Ce principe soulève une question assez difficile. Elle avait déjà été traitée dans une recommandation adoptée par la Conférence de 1929. La difficulté en présence de laquelle on se trouvait résidait dans le fait que certains pays avaient fait des efforts considérables pour adopter une réglementation concernant les conditions de travail des ouvriers occupés dans les docks, tandis que d'autres pays avaient voué moins d'attention à cette convention et que par conséquent la protection assurée à leurs travailleurs était moins développée.

C'est précisément en raison de cette différence du niveau de sécurité qui pouvait exister entre les divers pays qu'on n'a pu adopter le principe de la réciprocité sans l'entourer d'un certain nombre de garanties.

Une autre difficulté résidait dans le fait qu'un certain nombre de vieux bateaux sont encore utilisés ; bien que, à notre avis, il serait de l'intérêt de l'industrie maritime elle-même et de l'intérêt des travailleurs de supprimer le plus tôt possible ces bâtiments, le fait demeure qu'ils sont encore utilisés et qu'ils peuvent difficilement être adaptés aux conditions nouvelles.

Le danger de la réciprocité, c'est qu'au lieu de tendre à assurer le niveau de sécurité le plus élevé, elle peut amener à n'assurer qu'une sorte de moyenne de sécurité. C'est pour empêcher un recul sur le niveau actuel et pour assurer l'application complète de l'article 405 du Traité de paix que les groupes ouvrier et patronal de la Commission se sont ralliés à la solution qui consiste à inscrire le principe de la réciprocité dans la convention et à prévoir que lors des négociations qui seront entamées entre les pays intéressés pour conclure des accords de réciprocité, les négociateurs auront la possibilité de s'assurer que la conclusion de tels accords assurera à leurs travailleurs une protection au moins aussi efficace que celle qu'ils retirent de leur législation nationale.

Dans le passé, on a fait de très grands efforts pour essayer d'aboutir, au sein des commissions de la Conférence, à des compromis et à des arrangements acceptables pour tous. Dans cette session, de part et d'autre, on a fait preuve de beaucoup de patience et de compréhension. Il est permis de dire que si, au sein de la Conférence, les représentants gouvernementaux et patronaux adoptent les conclusions de la Commission, ils témoigneront de leur sincère bonne volonté et de leur bonne foi, ce qui est, pour nous, beaucoup plus important que le côté juridique de la procédure suivie.

Je souhaite donc que la Conférence adopte les conclusions approuvées à l'unanimité par la Commission et je crois que c'est par le vote qu'ils exprimeront au sein de la Conférence que les Gouvernements pourront contribuer à créer l'atmosphère de confiance indispensable pour hâter l'œuvre de ratification de la convention et en assurer l'application pratique.

Mr. JENKIN JONES (*Employers' adviser, British Empire*) — Mr. President, in the view of the Employers this revised Draft Convention is, like most things in this world, a mixture of good and evil, and we have had to endeavour to balance advantages and disadvantages in the Convention in deciding how to use our votes.

In drafting this Convention we appear to have been on the horns of a dilemma. The Chairman of the Governing Body, in opening the Conference, told us that the need for revision proved that too much detail had been included. On the other hand, the Governments concerned tell us that reciprocity between maritime nations can be achieved only by a large measure of uniformity of detail in the arrangements in the different countries.

We must remember that one of the definite objects with which this subject was first brought up for discussion was that reciprocity between countries might be attained. The Employers attach very great importance to reciprocity resulting from the ratification of the Convention, and they have done everything in their power in the Committee to obtain reciprocity on that basis. They have also done all they could to frame the detailed provisions of the Convention in such a form that reciprocity could properly result from its ratification. In their opinion, as stated in the Report, taking into account the time that has elapsed since this question was first raised and the amount of detail included in the Convention itself, automatic reciprocity ought to have been agreed upon. They have, however, failed to persuade the Government representatives of some of the principal maritime countries that reciprocity ought to be given on that basis.

At the same time the Employers are not unmindful that in the Draft Convention as revised there is what may be called the recognition of the principle of reciprocity and there is also the undertaking by Members who ratify to enter into reciprocal arrangements as soon as they are satisfied that the general standard of safety for their workers will not be lowered thereby. The Employers recognise that this is an attempt, within limits, to meet their point of view. If one looks only at the words of the Convention, it does not contain much satisfaction for the Employers, as it contains no binding obligation ; but the Employers think that they are entitled—in fact, that it is their duty—to take into account not only the words of the Article on reciprocity, but also the spirit which has inspired its insertion in the Convention, and also the intentions of the Governments and of the Workers, as explained in some detail both in the Committee and in the Conference itself.

We have heard with satisfaction the confidence of the Dutch Government representative, and also that it is the intention of

the British Government to make an early move in the direction of reciprocity, and that they anticipate success within a reasonable time. We have also heard with satisfaction the declaration of Mr. Bevin, on behalf of the Workers' Group, to the effect that the Workers mean reciprocity and do not intend to place unreasonable obstacles in its way. Mr. Bevin has spoken of good faith. The Employers have every intention of applying this Convention, if it is ratified, in the spirit in which it is drawn up, and have no desire, in obtaining reciprocity, to do anything to endanger the safety of the workers. They are equally prepared to accept the good faith in which the declarations of the Governments and the Workers have been made. They recognise that half a loaf is better than no bread, especially when they are told that the other half of the loaf is round the corner and will be delivered shortly. With this hope, and in this expectation, the Employers will vote in favour of the Convention.

*Traduction : M. JENKIN JONES (conseiller technique patronal, Empire britannique) : Les représentants des employeurs estiment que les amendements proposés par la Commission, comme c'est très souvent le cas, contiennent de bonnes et de mauvaises choses.*

Au début de notre réunion, le Président du Conseil d'administration nous avait dit, d'une part, que la révision de cette convention des dockers était nécessitée par la trop grande abondance des détails contenus dans la convention. D'autre part, les Gouvernements nous ont dit que la réciprocité parmi les nations maritimes ne pouvait être réalisée que par une grande uniformité des détails dans les mesures prises par les divers Etats. Une des raisons principales de la révision de cette convention a été la nécessité de rendre possible la réciprocité. Les représentants patronaux attachent une très grande importance au fait que la réciprocité résulte de la ratification de cette convention. A leur avis cette réciprocité aurait dû pouvoir être rendue automatique à l'heure actuelle, étant donné les longues discussions qui ont eu lieu sur cette question. Certains Gouvernements n'ont pas cru possible d'accorder cette automatisme.

D'autre part, le groupe patronal reconnaît que la Commission a fait un sérieux effort pour répondre à son désir et en introduisant dans les nouvelles dispositions de la convention une disposition constituant une reconnaissance du principe de la réciprocité, et qu'elle s'est prononcée en faveur des accords à conclure par les Gouvernements intéressés.

J'espère que l'on aura toujours présent à la pensée l'esprit même qui a inspiré les débats à la Commission et qui permettra, d'après les déclarations qui viennent d'être faites aussi bien par le représentant hollandais que par le représentant de Grande-Bretagne d'arriver sous peu à des accords précis en ce qui concerne la réciprocité.

Nous avons entendu avec satisfaction certaines déclarations faites ici et notamment celle du conseiller technique ouvrier britannique, M. Bevin qui est également en faveur de la réciprocité et qui a défendu cette idée devant la Conférence. Au nom du groupe ouvrier, M. Bevin a parlé de bonne foi. Les employeurs, de leur côté, sont disposés à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour réaliser une œuvre utile. Ils sont prêts à contribuer à l'application de la convention, telle qu'elle a été révisée. Si le groupe patronal reconnaît que la disposition adoptée par la Commission ne représente qu'une demi-mesure, il préfère néan-

moins l'accepter dans l'espoir que l'autre demi-mesure sera prise sous peu. C'est dans cet esprit que le groupe patronal préconise l'adoption du rapport de la Commission.

M. STILLER (*conseiller technique gouvernemental, Allemagne*) parle en allemand.

Mr. STILLER (*Government adviser, Germany*) speaks in German.

*Traduction : M. STILLER (conseiller technique gouvernemental, Allemagne) : C'est pour la troisième fois que la Conférence internationale du Travail doit s'occuper de la convention des dockers. En effet, en 1928 et en 1929 déjà, cette convention a fait l'objet de discussion au sein de notre Assemblée.*

Le Gouvernement allemand est, dans une certaine mesure, l'instigateur de la révision de la convention des dockers. C'est en effet au moment où, en vue de ratifier la convention, il en a étudié plus à fond les détails, qu'il s'est rendu compte que certaines modifications étaient nécessaires et qu'une révision semblait indispensable pour permettre la ratification de la convention. Cela ne veut pas dire que les différentes commissions qui se sont occupées de l'élaboration de cette convention n'aient pas étudié soigneusement la question. Bien au contraire. Mais il faut reconnaître que la convention des dockers est toute différente des autres conventions adoptées par l'Organisation internationale du Travail et qu'elle présente des particularités qui n'ont pas toujours pu être examinées à fond au moment de sa préparation. Cette convention contient une richesse de détails considérable dont on n'a pas toujours pu reconnaître toute la portée au moment de la rédaction première, lors des discussions longues et compliquées, et parfois rapides, auxquelles elle a donné lieu.

Cette convention présente également d'autres difficultés. C'est, d'une part, le fait qu'il s'agit d'une convention vraiment internationale. Elle vise en effet les bateaux de tous les pays et, comme telle, elle est conditionnée par le trafic international lui-même. Lors des pourparlers qui ont eu lieu, à ce sujet, entre le Gouvernement de Grande-Bretagne et le Gouvernement allemand, on a pu se rendre compte que les mêmes difficultés techniques se sont présentées dans les deux pays. A la suite de ces conversations, d'autres Gouvernements ont également fait part de leurs observations. Et le rapport bleu qui vous a été présenté contient un grand nombre d'indications qui montrent bien à quel point ces questions de détail de la convention sont délicates, en particulier pour leur application à un grand nombre de pays.

Partout donc, la nécessité d'introduire des règles uniformes dans la marine marchande s'est fait jour. Tous les pays intéressés ont exprimé — en particulier au cours des discussions qui viennent d'avoir lieu au sein de la Commission — leur désir de faire de la convention un instrument international pratique et présentant des possibilités d'application effective. Les travaux de la Commission ont été inspirés de cette idée. Et malgré les quelques divergences inévitables qui se sont présentées du fait que la Commission réunissait les représentants de trois groupes différents, tous les membres de la Commission ont cherché à obtenir une convention réellement pratique, applicable à la navigation.

Les propositions actuelles de la Commission représentent un compromis entre les différentes tendances qui se sont fait jour au sein de la Commission, compromis qui, d'une part, lie tous les intéressés et prévoit des règles plus strictes qu'auparavant et qui, d'autre part, permet de tenir compte des particularités de la navigation internationale et permet également aux Gouvernements de prendre des décisions nettes et précises.

Je voudrais maintenant envisager un autre aspect de cette question dont la Commission s'est

également occupée. C'est la question de la réciprocité. Certains pays avaient préconisé l'adoption d'un principe de réciprocité automatique. On peut se demander à ce propos si la décision de la Commission, telle que vous la connaissez par le rapport, n'est pas dans ce domaine contraire, en quelque sorte, à l'esprit de l'Organisation internationale du Travail.

Je tiens à répondre négativement à cette question. Il est indispensable en effet, pour la protection même des travailleurs des ports, que les Gouvernements possèdent une certaine liberté dans l'application de la convention et qu'ils puissent en particulier se rendre compte si les pays avec lesquels ils ont l'intention de passer des engagements de réciprocité, accordent aux travailleurs des ports la même protection réelle qu'ils accordent eux-mêmes. C'est pourquoi la Commission a prévu une disposition stipulant que les pays se mettront préalablement d'accord avant de passer à l'octroi de la réciprocité.

Le Gouvernement allemand espère fermement que les premières réunions, nécessaires pour aboutir à l'octroi de cette réciprocité, pourront avoir lieu cette année déjà.

Quelques mots encore au sujet de la navigation intérieure. Les pays intéressés ont beaucoup insisté sur la nécessité de l'adoption d'une réglementation spéciale et par conséquent sur celle d'exclure la navigation intérieure. On pourrait, en tenant compte des conditions particulières de la navigation intérieure, se demander si ce ne serait pas la meilleure solution ; mais il me semble préférable, dans l'intérêt de la navigation intérieure elle-même, de s'en tenir à l'article 15 de la convention, qui prévoit la possibilité de dispositions particulières, et ce d'autant plus que tous les pays ne participent pas dans la même mesure à la navigation intérieure. Les traités de réciprocité devront tenir compte de ce fait. Les dispositions sur la navigation intérieure peuvent en effet être très différentes en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Suède, par exemple, sans que cela présente une importance quelconque puisque jamais un bateau de navigation intérieure d'un de ces pays ne passe dans le territoire d'un autre de ces pays ; mais il n'en est pas de même lorsqu'on envisage les différents réseaux fluviaux séparément : sur le Rhin, par exemple, à côté de bateaux allemands, naviguent des bateaux hollandais, français, belges, suisses, et l'adoption de règles uniformes devient nécessaire sur ce fleuve. Il faut par conséquent tenir compte également des vues des différents Etats intéressés.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement allemand croit que la forme actuelle de la convention représente une base pratique, aussi bien pour la protection des travailleurs des ports que pour les ententes entre les nations intéressées. Comme l'a fait remarquer M. Bevin, nous pouvons estimer qu'à l'heure actuelle le travail théorique est terminé, et j'espère avec lui que le travail pratique pourra bientôt commencer. C'est avec cette conviction que le Gouvernement allemand demande à la Conférence d'adopter le rapport de la Commission.

*Interpretation :* Mr. STILLER (*Government adviser, Germany*) : This is the third time the Conference has discussed this Convention, and it is probably the German Government which is responsible for the present re-examination of it. The German Government, which desired to ratify this very important Convention, found on examination that there were certain provisions which were technically inapplicable and others which seemed undesirable. In some cases even the widest interpretation would not have made the provisions practically applicable. It may be imagined that this infers a reproach on the work of the previous Committees which drafted the Convention, but that is not the case. The fact is that the Convention contains so many technical details and so many exact measurements that even the greatest experts could not have realised, when they were suddenly suggested in the course of the discussions, what their exact implications were. Moreover, this

Convention is really international because it applies to ships of every country sailing different seas. Consequently, its application depends not merely on the will of each separate country, but on the conditions of international trade.

It is generally recognised that for economic and other reasons international shipping should be governed by uniform rules. The work of the Committee was inspired by a spirit of conciliation and by a genuine desire to create an effective international instrument of regulation. There were certainly conflicting views in the Committee, as is inevitable when three such Groups are met together, but every section showed good will and the result now before you represents a compromise which on the one hand is binding on all concerned, and on the other hand leaves room for agreements to meet national peculiarities.

The most important point in the Convention is that of reciprocity. The suggestion of several countries for automatic reciprocity was not accepted and it may be asked whether this fact is not contrary to the aims of the Conference. To this question I would reply with an emphatic negative. Governments really want to overcome their difficulties and this Convention must leave a great measure of freedom to States. States must be sure, before entering into reciprocal arrangements, that conditions in the other countries with which they are negotiating really give as full protection to the workers as they do themselves. Hence, Governments must first agree to the contents of the regulations and then enter into mutual agreements.

We hope that ratification will soon follow on the basis of the new text, and that agreements on reciprocity will be arrived at, perhaps even this year.

With regard to inland navigation, certain countries were anxious that it should be excluded from the Convention so that separate regulations could be drawn up, and there is much to be said for that view. On the other hand, the original text of Article 15 enables Governments to exclude inland navigation if they so desire. The matter will have to be dealt with in any reciprocal agreements to be drawn up. Inland navigation in Great Britain, Germany and Sweden may be entirely different ; but that is of no practical importance whatsoever because vessels employed in inland navigation in one of these countries will never be passing to the waters of the others. On the Rhine, however, and other similar rivers, the situation is quite different. The ships of a great number of countries sail on these rivers and therefore uniform regulations must be adopted. The German Government believes that the new text will provide a practical basis for the protection of the workers and also for agreements between the different countries. As Mr. Bevin has pointed out, the theoretical discussion may now be considered to be complete and what we have to consider is the practical discussion.

In view of the facts, I would ask you to adopt the Report as submitted to you.

Le PRÉSIDENT — La liste des orateurs étant épuisée, je déclare close la discussion générale.

Nous allons procéder aux votes concernant les projets d'amendement à la convention.

Je mets aux voix les points I à VII, comportant les amendements proposés par la Commission aux articles 2, 3, 5, 6, 8, 9 et 11 de la convention.

*Interpretation :* The PRESIDENT : I declare the general discussion closed. We will now take a vote on the proposed amendments to the Draft Convention.

I put to the votes Points I to VII inclusive, being the amendments proposed by the Committee to Articles 2, 3, 5, 6, 8, 9, and 11 of the Convention.

*(Les amendements aux articles 2, 3, 5, 6, 8, 9 et 11 de la convention sont adoptés à l'unanimité.)*

*(The amendments to Articles 2, 3, 5, 6, 8, 9 and 11 of the Convention are adopted.)*

Le PRÉSIDENT — Nous passons au point VIII, page XXXII.

*Interpretation :* The PRESIDENT: We now come to Point VIII.

M. LEMOINE (*conseiller technique gouvernemental, France*) — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je considère que la clause nouvelle qui a pour but d'assurer par des accords entre les pays intéressés la reconnaissance mutuelle des certificats, pourvu que le niveau général de la sécurité reste le même, est très heureuse; elle empêchera que l'application de la convention ne gêne les opérations commerciales.

Je désire profiter de la discussion actuelle pour préciser les conditions dans lesquelles la clause de réciprocité sera parfois appliquée.

Dans les discussions relatives aux accords de réciprocité, il y aura lieu, à mon avis, pour se conformer au deuxième alinéa de l'article nouveau, de tenir compte non seulement des normes techniques, mais encore des garanties qu'offrent les diverses personnes compétentes admises dans chaque pays à délivrer les certificats. Dans ces conditions, les accords à intervenir pourront ne pas porter nécessairement sur l'intégralité des dispositions prises par chacun des pays entre lesquels les accords sont conclus.

D'autre part, les accords pourront éventuellement reproduire les alinéas 3 et 4 du projet du Bureau concernant les mesures à prendre dans des cas exceptionnels.

Ces précisions me paraissent complètement en harmonie avec la rédaction proposée pour l'article nouveau. C'est pourquoi je me déclare d'accord sur cette rédaction.

*Interpretation :* Mr. LEMOINE (*Government adviser, France*): The new Article makes it possible for agreements to be reached regarding the mutual recognition of certificates, provided that the general level of security remains the same. I think this provision is a happy one and I desire to profit by this opportunity to explain my attitude towards it.

I think it would be desirable to take account, under paragraph 2 of this new Article, not only of technical standards but also of the guarantees constituted by the various "competent persons" empowered to issue certificates in the different countries. For this reason the agreements may not necessarily cover all points on which reciprocity is possible; they may, however, cover paragraphs 3 and 4 of the Office's draft dealing with exceptional cases.

For this reason I agree with the text laid before you by the Committee.

Le PRÉSIDENT — Je mets aux voix le point VIII, comportant l'addition d'un nouvel article à la convention.

*Interpretation :* The PRESIDENT: I will now put to the vote Point VIII (new Article of the Convention).

*(Le nouvel article à ajouter à la convention est adopté à l'unanimité.)*

*(The new Article to be added to the Convention is adopted unanimously.)*

Le PRÉSIDENT — Nous allons procéder au vote sur l'ensemble de la convention révisée.

*Interpretation :* The PRESIDENT: We will take a vote on the Convention as a whole, as revised.

M. MERTENS (*délégué ouvrier, Belgique*) — C'est bien sur l'ensemble des amendements adoptés cet après-midi que nous allons voter, non sur l'ensemble de la convention proposée?

*Interpretation :* Mr. MERTENS (*Workers' Delegate, Belgium*): We shall be voting, I presume, on the whole of the amendments before the Conference, not on the whole of the revised Convention.

Le PRÉSIDENT — Oui, sur l'ensemble des amendements acceptés.

Je mets aux voix l'ensemble des amendements.

*Interpretation :* The PRESIDENT: Yes, on the amendments as a whole.

*(Il est procédé au vote à mains levées. L'ensemble des amendements à la convention est adopté par 88 voix contre 0.)*

*(A vote is taken by show of hands. The amendments to the Convention are adopted as a whole by 88 votes to nil.)*

Le PRÉSIDENT — Vous venez d'adopter les amendements à la convention des dockers par 88 voix contre 0.

*Interpretation :* The PRESIDENT: You have adopted the amendments to the dockers' Convention by 88 votes to 0.

Le PRÉSIDENT. — Le Comité de rédaction de la Conférence va se réunir immédiatement après la séance pour arrêter le texte révisé de la convention.

Le vote final sur cette convention pourrait avoir lieu demain à midi.

*Interpretation :* The PRESIDENT: The Drafting Committee of the Conference will meet immediately after this Sitting to draw up the revised text of the Convention. The final vote on the Convention can thus take place to-morrow at midday.

M. OERSTED (*délégué patronal, Danemark*) — Monsieur le Président, je ne crois pas qu'il sera possible de procéder dès demain à ce vote définitif. En effet, il a été convenu, il y a quelques heures, que l'on

décidera d'abord sur le projet de résolution présenté par M. Yoshisaka. Etant donné que ce projet de résolution n'a pas encore été discuté au sein de la Commission des résolutions, étant donné en outre que la Commission des résolutions doit présenter un rapport général sur toutes les résolutions déposées, je crois qu'il est impossible de fixer le vote définitif à demain.

*Interpretation :* Mr. OERSTED (*Employers' Delegate, Denmark*) : I do not think it will be possible to take a final vote on this Convention to-morrow, because it was agreed that before taking such final vote we should have to consider Mr. Yoshisaka's resolution. That resolution has not been discussed by the Resolutions Committee. Moreover, the Resolutions Committee will have to make a general report to the Conference on all the resolutions submitted to it. I do not think therefore that it will be possible to take a final vote on this Convention to-morrow.

Le PRÉSIDENT. — En raison des observations présentées par M. Oersted, la question du vote final sera réservée, mais je rappelle que le Comité de rédaction se réunira immédiatement à l'issue de la présente séance.

*Interpretation :* The PRESIDENT : We will therefore have to leave open the time of the taking of the final vote, but the Drafting Committee will meet immediately after this Sitting to consider the text.

Le PRÉSIDENT — Je vais maintenant consulter la Conférence sur le projet de

recommandation présenté par la Commission et inséré au même *Compte rendu provisoire* n° 18, au bas de la page XXXII.

S'il n'y a pas d'opposition, je considère le projet de recommandation comme adopté.

*Interpretation :* The PRESIDENT : We will now take a vote on the draft Recommendation submitted by the Committee (*Provisional Record, No. 18, page XXXII*).

(*Le projet de recommandation est adopté à l'unanimité.*)

(*The draft Recommendation is adopted unanimously.*)

Le PRÉSIDENT — Il me reste à consulter l'assemblée sur le projet de résolution présenté par la Commission et inséré en haut de la page XXXIII du *Compte rendu provisoire* n° 18.

The PRESIDENT : We will now vote on the draft resolution submitted by the Committee (*Provisional Record, No. 18, page XXXIII*).

(*La résolution est adoptée à l'unanimité.*)

(*The Resolution is adopted unanimously.*)

(*La séance est levée à 17 heures 15.*)

(*The Conference adjourned at 5.15 p.m.*)