

# COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE.

1922,  
le 31 Juillet  
Dossier F. a.  
Rôle. 1 : 2.

## PREMIÈRE SESSION (ORDINAIRE).

### PRÉSENTS :

M. LODER,	Président,
M. WEISS,	Vice-Président,
Lord FINLAY,	
MM. NYHOLM,	
MOORE,	
DE BUSTAMANTE,	
ALTAMIRA,	
ODA,	
ANZILOTTI,	juges titulaires ;
MM. BEICHMANN,	
NEGULESCO,	juges suppléants.

### AVIS CONSULTATIF No. I.

Par sa résolution en date du 12 mai 1922, le Conseil de la Société des Nations a invité la Cour, conformément à l'article 14 du Pacte, à donner un avis consultatif sur la question de savoir :

*„Si le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles.”*

La requête pour avis consultatif sur cette question a été transmise à la Cour par une lettre du Secrétaire général de la Société des Nations, dûment autorisé à cet effet par le Conseil.

En exécution de l'article 73 du Règlement de la Cour, la requête a été notifiée aux Membres de la Société des Nations par l'intermédiaire de son Secrétaire général, aux Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte et aux organisations suivantes :

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL  
JUSTICE.

FIRST (ORDINARY) SESSION.

1922,  
July 31st.  
File: F. a. III,  
Docket. 1 : 2.

PRESENT :

M. LODER,	President,
M. WEISS,	Vice-President,
Lord FINLAY,	
MM. NYHOLM,	
MOORE,	
DE BUSTAMANTE,	
ALTAMIRA,	
ODA,	
ANZILOTTI,	Judges,
MM. BEICHMANN,	
NEGULESCO,	Deputy-Judges.

ADVISORY OPINION No. I.

By a Resolution dated May 12th, 1922, the Council of the League of Nations requested the Court, in accordance with Article 14 of the Covenant, to give an advisory opinion on the following question :

*„Was the Workers' Delegate for the Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles ?”*

The request for an advisory opinion on this question was transmitted to the Court by a letter from the Secretary-General of the League of Nations, by virtue of authority received from the Council.

In conformity with Article 73 of the Rules of Court, notice of the request was given to the Members of the League of Nations through the Secretary-General of the League, to the States mentioned in the Annex to the Covenant and to the following organisations :

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs ;

la Fédération internationale des syndicats ouvriers chrétiens ;

la Fédération syndicale internationale.

La requête a été, en outre, communiquée à l'Allemagne et à la Hongrie.

Enfin, la Cour a décidé d'entendre, au sujet de cette question, en séance publique, les représentants de tout gouvernement et de toute organisation internationale qui lui notifieraient, dans un délai déterminé, le désir d'être ainsi entendu. Cette décision fut portée à la connaissance de tous les Membres, Etats et organisations mentionnés ci-dessus et du Bureau international du Travail, à Genève.

Au moment de formuler son avis, la Cour se trouvait ainsi en présence des documents suivants :

- 1) Lettre du Directeur du Bureau international du Travail au Secrétaire général, du 17 mars 1922, avec les annexes à cette lettre ;
- 2) mémoire du Gouvernement néerlandais du 14 juin 1922 ;
- 3) mémoire de la Fédération professionnelle générale néerlandaise (*Algemeen Nederlandsch Vakverbond*) ;
- 4) Télégramme du Gouvernement suédois.

Elle a, de plus, entendu des exposés oraux :

- 1) de la part du Gouvernement britannique ;
  - 2) de la part du Gouvernement néerlandais ;
  - 3) de la part de la Fédération syndicale internationale ;
  - 4) de la part de la Confédération internationale des syndicats chrétiens ;
  - 5) de la part du Bureau international du Travail.
- De ces informations résultent les faits suivants :

En vue de réaliser l'accord prescrit par l'article 389, alinéa 3, du Traité de Versailles, le Ministre du Travail des Pays-Bas a provoqué, au sujet de la nomination du délégué

The International Association for the Legal Protection of Workers ;  
 the International Federation of Christian Trades Unions, and  
 the International Federation of Trades Unions.

The request was also communicated to Germany and Hungary.

Finally, the Court decided to hear, at a public sitting, the representatives of any Government and international organisation which, within a fixed period of time, expressed a desire to be so heard. This decision was brought to the knowledge of all the Members, States and organisations mentioned above, and to the International Labour Office at Geneva.

The Court thus had at its disposal, when pronouncing its opinion, the following documents :

- 1) A letter from the Director of the International Labour Office to the Secretary-General, dated March 17th, 1922, together with the Annexes accompanying this letter.
- 2) A memorandum from the Netherlands Government, dated June 14th, 1922.
- 3) A memorandum from the Netherlands General Confederation of Trades Unions (*Algemeen Nederlandsch Vakverbond*).
- 4) A telegram from the Swedish Government.

The Court also heard oral statements :

- 1) On behalf of the British Government,
- 2) on behalf of the Netherlands Government,
- 3) on behalf of the International Federation of Trades Unions,
- 4) on behalf of the International Federation of Christian Trades Unions,
- 5) on behalf of the International Labour Office.

As a result of this information, the following facts are established :

The Minister of Labour of the Netherlands, with the object of bringing about the agreement prescribed in Article 389, paragraph 3 of the Treaty of Versailles, invited the

ouvrier à la troisième session de la Conférence internationale du Travail, une consultation des cinq organisations ouvrières néerlandaises qu'il considérait comme les plus importantes, à savoir :

- 1) La Confédération néerlandaise des syndicats, comptant, au mois d'avril 1921, 218.596 membres ;
- 2) le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine, comptant, au mois d'avril 1921, 155.642 membres ;
- 3) la Fédération professionnelle chrétienne nationale comptant, au mois d'avril 1921, 75.618 membres ;
- 4) la Fédération professionnelle générale néerlandaise comptant, au mois d'avril 1921, 51.195 membres ;
- 5) le Secrétariat national ouvrier comptant, au 1er janvier 1921, 36.038 membres.

La dernière des cinq organisations énumérées ci-dessus, a refusé de prendre part à cette consultation qui, d'ailleurs, n'a pas abouti à un accord général. Les organisations mentionnées sous les nos 2, 3 et 4 se sont entendues pour présenter à la nomination un candidat unique, tandis que la Confédération néerlandaise des syndicats croyait avoir, de son côté, le droit de présenter le délégué des ouvriers.

Le délégué ouvrier néerlandais à la première et à la deuxième sessions de la Conférence du Travail avait été désigné dans le sein de la Confédération néerlandaise des syndicats, ou bien sans opposition de la part des autres organisations, ou bien avec leur consentement exprès. Ces organisations s'étaient alors vues représenter par des conseillers techniques. Toutefois, au moment de faire la désignation pour la deuxième session de la Conférence, le Ministre avait manifesté son intention de désigner la fois suivante un membre des autres organisations, tout en assurant à la Confédération néerlandaise des syndicats qu'elle serait représentée par un conseiller.

En conséquence, le Ministre a proposé, en 1921, de choisir un des conseillers techniques à la troisième session de la Conférence parmi les membres de la Confédération néerlandaise des syndicats, tout en désignant comme délégué

five following Netherlands Labour Organisations, which he regarded as the most important, to take part in a consultation with regard to the nomination of the workers' delegate for the third Session of the International Labour Conference :

- 1) The Netherlands Confederation of Trades Unions, numbering, in April 1921, 218,596 members ;
- 2) The Confederation of Catholic Trades Unions, numbering, in April 1921, 155,642 members ;
- 3) The Confederation of Christian Trades Unions, numbering in April 1921, 75,618 members ;
- 4) The Netherlands General Confederation of Trades Unions, numbering, in April 1921, 51,195 members ;
- 5) The National Labour Secretariat, numbering in January 1st, 1921, 36,038 members.

The last of the five organisations mentioned above refused to take part in the consultation. The consultation did not lead to general agreement. The second, third and fourth organisations mentioned agreed among themselves to propose a candidate for nomination, while the Netherlands Confederation of Trades Unions, on the other hand, considered itself entitled to propose the workers' delegate.

The Netherlands workers' delegate to the first and second Sessions of the Labour Conference had been nominated from the Netherlands Confederation of Trades Unions, either without opposition on the part of the other organisations or with their express consent. The latter organisations were, on those occasions represented by technical advisers. The Minister, however, when nominating the delegate for the second session of the Conference, expressed the intention of selecting a member of one of the other organisations as delegate on the next occasion, whilst at the same time assuring the Netherlands Confederation that it would be represented by an adviser.

The Minister accordingly proposed, in 1921, to choose one of the technical advisers to the third session of the Conference from amongst the members of the Netherlands Confederation of Trades Unions, whilst appointing a can-

ouvrier le candidat des autres organisations. La Confédération néerlandaise, des syndicats, cependant, ne voulut pas se prêter à cet arrangement.

C'est alors que par Décret royal du 4 octobre 1921, la Reine des Pays-Bas a désigné, comme délégué ouvrier, le candidat commun des trois organisations.

Par lettre du 22 octobre 1921, la Confédération néerlandaise des syndicats a adressé au Bureau international du Travail une protestation contre cette désignation. Elle soutient que la désignation a été faite en violation de l'article 389 du Traité de Versailles, puisque le candidat choisi ne l'a pas été d'accord avec elle qui, prise isolément, compte le plus grand nombre de membres et constitue de ce chef l'organisation la plus représentative au sens de l'article précité.

La Conférence, cependant, a admis à siéger le délégué ouvrier nommé par le Gouvernement néerlandais, étant entendu que cette admission ne pourrait être considérée comme un précédent. En même temps, elle a pris la résolution suivante :

„La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à adresser au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour permanente de Justice internationale, conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, veuille bien donner un avis sur l'interprétation de l'article 389 du Traité de Versailles et sur les règles qui devraient être observées par les Membres de l'Organisation internationale du Travail pour se conformer aux termes de cet article, en effectuant la désignation des délégués et conseillers techniques non gouvernementaux aux sessions de la Conférence générale.”

A la suite de cette résolution et sur les instructions du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, le Directeur de ce Bureau adressa au Conseil de la Société des Nations une demande tendant à obtenir que la Cour émit un avis sur la question de savoir si la désignation du

didate proposed by the other organisations as Workers' Delegate. The Netherlands Confederation, however, would not fall in with this arrangement.

Thereupon, the Queen of the Netherlands, by a Royal Decree, dated October 4th, 1921, appointed as Workers' Delegate the common nominee of the three organisations.

On October 22nd, 1921, the Netherlands Confederation of Trades Unions sent a letter to the International Labour Office protesting against this nomination. The Confederation maintained that the nomination constituted a violation of the provisions of Article 389 of the Treaty of Versailles, because the selected candidate was not selected in agreement with the Netherlands Confederation, which taken singly had the largest number of members, and was, on this account, the most representative organisation within the meaning of the above mentioned Article.

The Conference, however, admitted the Workers' Delegate appointed by the Netherlands Government on the understanding that his admission should not be treated as a precedent. At the same time it adopted the following resolution :

„The General Conference of the International Labour Organisation invites the Governing Body of the International Labour Office to request the Council of the League of Nations to obtain, in accordance with Article 14 of the Covenant of the League of Nations, from the Permanent Court of International Justice an opinion as to the interpretation of Article 389 of the Treaty of Versailles and as to the rules which should be observed by the Members of the International Labour Organisation, in order to comply with the terms of this Article in appointing non-Government Delegates and Advisers to the Sessions of the General Conference.”

In pursuance of this resolution, and under instructions from the Governing Body of the International Labour Office, the Director of the Office requested the Council of the League of Nations to obtain from the Court an opinion upon the question whether the Workers' Delegate for the



délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail avait été effectuée conformément aux dispositions du troisième paragraphe de l'article 389 du Traité de Versailles.

Cette requête fut accueillie par le Conseil qui décida de demander à la Cour un avis consultatif sur la question précitée.

\* \* \*

La Cour émet l'avis suivant :

Le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail ayant été admis par la Conférence, la Cour est d'avis que la question dont elle est saisie n'a d'autre but que d'obtenir une interprétation des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389. Si la manière dont le Gouvernement des Pays-Bas a procédé lors de la désignation du délégué ouvrier forme l'objet de la question, d'après la formule adoptée par le Conseil de la Société des Nations, ce n'est que pour bien préciser la situation de fait à laquelle l'interprétation doit s'appliquer.

Les textes essentiels à considérer sont le troisième et le septième paragraphes de l'article 389 :

*Paragraphe 3.* — „Les Membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent.”

*Paragraphe 7.* — „Les pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques seront soumis à la vérification de la Conférence, laquelle pourra, par une majorité des deux tiers des suffrages exprimés par les délégués présents, refuser d'admettre tout délégué ou tout conseiller technique qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes du présent article.”

La Confédération néerlandaise des syndicats, d'après les renseignements fournis à la Cour, est celle d'entre les organisations analogues existant aux Pays-Bas qui compte le plus grand nombre de membres.

Netherlands at the Third Session of the International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles.

This request was favourably received by the Council, who decided to ask the Court for an advisory opinion upon the above mentioned question.

\* \* \*

The Court gives its opinion as follows :

Since the Netherlands Workers' Delegate to the Third Session of the International Labour Conference was admitted by the Conference, the Court is of opinion that the sole object of the question submitted to it is to obtain an interpretation of the provisions of paragraph 3 of Article 389. Though, according to the form given to the question by the Council of the League of Nations, the method of procedure adopted by the Government of the Netherlands for the nomination of the Workers' Delegate forms the subject of the question, this is solely in order to fix clearly the state of facts to which the interpretation has application.

The passages material to be considered are the third and seventh paragraphs of Article 389 :

*Paragraph 3.* — „The Members undertake to nominate non-Government Delegates and advisers chosen in agreement with the industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or work-people, as the case may be, in their respective countries.”

*Paragraph 7.* — „The credentials of Delegates and their advisers shall be subject to scrutiny by the Conference, which may, by two-thirds of the votes cast by the Delegates present, refuse to admit any Delegate or adviser whom it deems not to have been nominated in accordance with this Article.”

The Netherlands Confederation of Trades Unions is, on the statements before the Court, the most numerous organisation of the kind in Holland.

Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elle soit la plus représentative, mais pour les fins du présent avis, elle peut être présumée comme telle.

La Conférence générale des représentants des Membres de l'Organisation internationale du Travail est composée de quatre représentants de chacun des Membres dont deux sont les délégués du gouvernement et dont les deux autres représentent respectivement, d'une part les employeurs, d'autre part les travailleurs ressortissant à chacun des Membres (Voir premier paragraphe de l'article 389).

Il n'y a aucune restriction au libre choix du gouvernement pour ce qui est de la nomination des deux délégués gouvernementaux, mais, par contre, il en existe une en ce qui concerne le choix des délégués non gouvernementaux. Par le troisième paragraphe de l'article 389 du Traité, les Membres s'engagent, sous réserve que des organisations professionnelles existent dans le pays, à désigner les délégués non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré.

L'engagement stipulé dans ce troisième paragraphe n'engendre pas un simple devoir moral. Il fait partie du Traité et constitue une obligation qui lie les Parties Contractantes entre elles.

Cette obligation consiste à faire les désignations d'accord avec les organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs. Le mot „représentatives” n'a pas trouvé de définition dans le Traité. On doit évidemment tenir pour les organisations les plus représentatives celles qui représentent respectivement au mieux les employeurs et les travailleurs. Préciser quelles sont ces organisations, c'est une question d'espèce qui doit être résolue pour chaque pays, au moment même où se fait la désignation. Certes, le nombre d'adhérents n'est pas le seul critère pour juger du caractère représentatif d'une organisation, mais c'est un facteur important ; toutes choses égales d'ailleurs, l'organisation comprenant le plus grand nombre d'adhérents sera l'organisation la plus représentative. Le gouvernement de l'Etat a le devoir de déterminer, d'après les éléments

It would not necessarily follow that it is the most representative, but for the purposes of this opinion it may be assumed to be so.

The General Conference of Representatives of the Members of the International Labour Organisation is composed of four representatives of each of the Members, of whom two are to be Government Delegates, and the two others are to be delegates representing respectively the employers and the workpeople of each of the Members. (See the first paragraph of Article 389).

There is no limitation upon the freedom of choice by the Government in appointing the two Government Delegates, but with regard to the choice of the non-Government Delegates a limitation is imposed. By the third paragraph of Article 389 of the Treaty, the Members undertake that, if industrial organisations exist in the country, the Member shall nominate non-Government Delegates chosen in agreement with the industrial organisations which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries.

The engagement contained in the third paragraph is not a mere moral obligation. It is a part of the Treaty and constitutes an obligation by which the Parties to the Treaty are bound to one another.

The obligation is, that the persons nominated should have been chosen in agreement with the organisations most representative of employers or workpeople, as the case may be. There is no definition of the word „representative” in the Treaty. The most representative organisations for this purpose are, of course, those organisations which best represent the employers and the workers respectively. What these organisations are, is a question to be decided in the particular case, having regard to the circumstances in each particular country at the time when the choice falls to be made. Numbers are not the only test of the representative character of the organisations, but they are an important factor; other things being equal, the most numerous will be the most representative. The Article throws upon the Government of the State the duty of deciding, on the data at its disposal,

dont il dispose, quelles organisations sont, en fait, les plus représentatives. Toutefois, sa décision en la matière est sujette à révision en vertu du paragraphe 7 ; et la Conférence peut refuser, par une majorité des deux tiers, d'admettre tout délégué qu'elle ne jugera pas avoir été désigné conformément aux termes de l'article. Ce refus d'admission peut être basé sur des raisons quelconques, soit de fait, soit de droit, amenant la Conférence à cette conviction que les délégués n'ont pas été choisis conformément aux stipulations du Traité.

Le Gouvernement néerlandais, dont la bonne foi n'a pas été contestée, est arrivé à estimer que trois de ces organisations — le Bureau de l'Organisation professionnelle catholique romaine, la Fédération professionnelle chrétienne nationale et la Fédération professionnelle générale néerlandaise — étaient, dans leur ensemble, plus représentatives des ouvriers des Pays-Bas que la Confédération néerlandaise des syndicats. En conséquence, le Gouvernement a désigné le délégué d'accord avec ces trois organisations.

Le Gouvernement néerlandais pouvait-il se passer de l'accord avec la Confédération néerlandaise des syndicats et se contenter de l'accord avec les trois autres organisations ?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de se demander tout d'abord si l'accord devait être fait avec une seule organisation.

Il a été dit que le troisième paragraphe de l'article 389 n'employait le pluriel pour le mot „organisations” qu'en raison de ce qu'il traite à la fois et du choix du délégué des employeurs et du choix du délégué des ouvriers, et que sa portée était que le Gouvernement devait, en désignant le premier, procéder d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les employeurs, et en désignant le second, d'accord avec les vues de l'organisation la plus importante parmi celles qui représentent les travailleurs.

La Cour ne saurait se ranger à cette interprétation.

La thèse soutenue par la Confédération néerlandaise ne trouve pas d'appui suffisant dans la rédaction de l'article,

what organisations are, in point of fact, the most representative. Its decision on this question may, however, be reviewed under the seventh paragraph of this Article, and the Conference has the power, by a two-thirds majority, to refuse to admit any delegate whom it deems not to have been nominated in accordance with the Article. Such a refusal to admit may be based on any grounds, either of fact or law, which satisfy the Conference that the delegates have not been so nominated.

The Netherlands Government, whose good faith in this matter has not been contested, came to the conclusion that three organisations, the Catholic Confederation, the Christian Confederation and the General Confederation were collectively more representative of the workpeople of the Netherlands than the Netherlands Confederation. The Government accordingly nominated the delegate in agreement with those three organisations.

Could the Netherlands Government dispense with an agreement with the Netherlands Confederation of Trades Unions, and content itself with an agreement with the three other organisations?

In order to reply to this question, it must first of all be decided whether the agreement must be with only one organisation.

It was suggested that the third paragraph of Article 389 spoke of organisations in the plural, only because it was dealing with the case of the employers as well as with the case of the workers, and that what was meant was that the Government, in nominating the employers' delegate, should proceed in agreement with the views of the one organisation most important amongst those representative of the employers, and in choosing the workers' delegate, in accordance with the views of the one organisation most important amongst those representative of the workers.

The Court cannot accept this interpretation.

The view maintained by the Netherlands Confederation is not sufficiently supported by the text of the Article,

et en tout cas, il est évident que les idées qui ont inspiré les dispositions du paragraphe 3 démontrent clairement que la seule interprétation raisonnable est celle selon laquelle le mot „organisations” au pluriel se rapporte tant aux organisations des employeurs qu'à celles des travailleurs.

D'après l'alinéa premier de l'article 389, le délégué ouvrier représente en général tous les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. L'intervention des organisations professionnelles dans la désignation des délégués et des conseillers techniques n'a d'autre but que de garantir, autant que possible, que les gouvernements désigneront des personnes dont les opinions seront en harmonie avec les opinions respectives des employeurs et des travailleurs. Si donc, dans un pays, il y a plusieurs organisations professionnelles représentatives des classes ouvrières, toutes devront être prises en considération par le gouvernement lorsqu'il procède à la désignation du délégué ouvrier et de ses conseillers techniques. C'est seulement en procédant de cette manière que le gouvernement pourra arriver à choisir des personnes qui, suivant les circonstances, feront valoir dans la Conférence le point de vue des masses ouvrières intéressées.

L'exemple suivant démontre combien la thèse soutenue par la Confédération néerlandaise des syndicats s'écarte de l'esprit de l'article 389 du Traité de Versailles : Il existe dans un pays donné six organisations ouvrières, l'une comprenant 110.000 adhérents, et chacune des cinq autres 100.000 adhérents. Selon l'opinion de ceux qui contestent la désignation faite dans le cas soumis à la Cour, le candidat présenté par les cinq dernières organisations devrait être écarté au profit de celui de la première. Cent dix mille ouvriers feraient la loi à cinq cent mille.

Un tel résultat juge l'interprétation qui le rendrait possible et il faudrait un texte non équivoque pour l'imposer. Or, la rédaction de l'article ne fournit aucun argument en ce sens.

On a fait valoir qu'il y aurait intérêt à ce que le délégué représente une seule organisation et non pas un groupe

and it is at all events obvious that the ideas inspiring the provisions of paragraph 3 clearly demonstrate that the only possible construction that can be given to the word „organisations” is that the plural refers as well to employers’ as to workers’ organisations.

In accordance with the terms of the first paragraph of Article 389, the Workers’ Delegate represents all workers belonging to a particular Member. The only object of the intervention of industrial organisations, in connection with the selection of delegates and technical advisers, is to ensure, as far as possible, that the Governments should nominate persons whose opinions are in harmony with the opinions of employers and workers respectively. If, therefore, in a particular country there exist several industrial organisations representing the working classes, the Government must take all of them into consideration when it is proceeding to the nomination of the workers’ delegate and his technical advisers. Only by acting in this way can the Government succeed in choosing persons who, having regard to the particular circumstances, will be able to represent at the Conference the views of the working classes concerned.

The following exemple will show how widely the view maintained by the Netherlands Confederation of Trades Unions differs from the spirit of Article 389 of the Treaty of Versailles. In a given country there are six organisations of workers, one with 110,000 members, and five others each with a membership of 100,000. According to the view of the objectors to the nomination made in the present case, the candidate proposed by the five last organisations jointly would have to be discarded in favour of the candidate of the first. One hundred and ten thousand workers would dictate to five hundred thousand.

Such a result is enough to condemn the interpretation which would make it possible, and unequivocal terms would be required to compel its adoption. Now the wording of the Article lends no support to such an interpretation.

It has been contended that it would be advantageous if the delegate were to represent a single organisation and



d'organisations dont les tendances peuvent être divergentes. La Cour se borne à constater que l'idée de la représentation d'une seule organisation n'a nulle part été formulée dans le texte du Traité qui, par contre, parle expressément, dans l'alinéa premier de son article 389, de la représentation des travailleurs du pays considéré.

La Confédération néerlandaise des syndicats a objecté également que, même si l'on admet que le texte du paragraphe 3 de l'article 389 vise plusieurs organisations ouvrières et patronales, la désignation du délégué n'aurait pas été faite conformément aux stipulations dudit paragraphe, car un accord avec trois organisations, parmi lesquelles n'est pas comprise l'organisation la plus nombreuse, n'est pas un accord avec *les* organisations les plus représentatives. On semble vouloir dire que si le texte est interprété au pluriel, l'accord devrait être fait avec toutes les organisations les plus représentatives. Même en admettant qu'une telle interprétation soit conciliable avec la lettre du paragraphe 3 de l'article 389, elle n'est pas acceptable. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer que l'interprétation dont il s'agit permettrait à une seule organisation, contrairement à la volonté de la grande majorité des ouvriers, d'empêcher la réalisation d'un accord. Un système qui aurait cette conséquence doit être rejeté.

L'objectif que chaque gouvernement doit se proposer est certainement l'accord avec toutes les organisations les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs ; mais c'est là seulement un idéal dont la réalisation est extrêmement difficile et qu'on ne peut partant considérer comme le cas normal prévu par le paragraphe 3 de l'article 389.

Ce qu'on demande aux gouvernements, c'est de faire de leur mieux pour obtenir un accord qui, dans l'espèce, puisse être considéré comme le meilleur pour assurer la représentation des travailleurs du pays.

Le Gouvernement des Pays-Bas n'a pas fait autre chose lorsque, l'entente avec toutes les organisations professionnelles qu'il estimait les plus représentatives ayant échoué, il a procédé à la désignation du délégué ouvrier d'accord avec les organisations qui comptaient, dans leur ensemble.

not a group of organisations, whose policies may differ. The Court confines itself to observing that no suggestion to the effect that only one organisation should be represented is anywhere to be found in the Treaty, which, on the contrary, expressly refers, in the first paragraph of Article 389, to there presentation of the workers of each particular country.

The Netherlands Confederation of Trades Unions has also contended that, even admitting that the text of paragraph 3 of Article 389 purports to include several workers' and employers' organisations, the delegate was not nominated in accordance with the provisions of the paragraph in question, because an agreement with three organisations which do not include the most numerous organisation, is not an agreement with *the* most representative organisations. The meaning of this appears to be that if the plural construction of the text is adopted, the agreement should be made with all the most representative organisations. Even admitting that such an interpretation is reconcilable with the letter of paragraph 3 of Article 389, it is clearly inadmissible. In order to realise this, it will suffice to point out that the construction in question would make it possible for one single organisation, in opposition to the wishes of the great majority of workers, to prevent the reaching of an agreement. A construction which would have this result must be rejected.

The aim of each Government must, of course, be an agreement with all the most representative organisations of employers and workers, as the case may be ; that, however, is only an ideal which it is extremely difficult to attain, and which cannot, therefore, be considered as the normal case and that contemplated in paragraph 3 of Article 389.

What is required of the Governments is that they should do their best to effect an agreement, which, in the circumstances, may be regarded as the best for the purpose of ensuring the representation of the workers of the country.

This is precisely what the Netherlands' Government did, when, after failing to reach an agreement with all the industrial organisations which it regarded as the most representative, it nominated the Workers' Delegate in agreement with the organisations which, taken together, included a

le plus grand nombre des ouvriers organisés du pays. Cela ne veut pas dire qu'un groupement occasionnel et temporaire de trois organisations différentes ait été considéré par le Gouvernement des Pays-Bas comme une seule organisation qui, de ce fait, serait devenue la plus représentative au lieu et place de la Confédération néerlandaise des syndicats. Une telle fiction n'est nullement nécessaire pour expliquer et justifier l'action du Gouvernement.

PAR CES MOTIFS :

*La Cour est d'avis que le délégué ouvrier des Pays-Bas à la troisième session de la Conférence internationale du Travail a été désigné en conformité des dispositions du paragraphe 3 de l'article 389 du Traité de Versailles, et donne, par conséquent, à la question qui lui a été posée, une réponse affirmative.*

Le présent avis ayant été rédigé en français et en anglais, c'est le texte français qui fera foi.

Fait au Palais de la Paix, à la Haye, le trente et un juillet mil neuf cent vingt deux, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Conseil de la Société des Nations.

L. S.

Le Président :  
(signé) LODER.

Le Greffier :  
(signé) Å. HAMMARSKJÖLD.

majority of the organised workers of the country. This does not mean that the fortuitous and temporary combination of three different organisations was treated by the Netherlands Government as a single organisation which, *ipso facto*, had become the most representative in place of the Netherlands Confederation of Trades Unions. Such a fiction is in no way necessary in order to explain and justify the action taken by the Government.

FOR THESE REASONS:

*The Court is of opinion that the Workers' Delegate for the Netherlands at the third Session of the International Labour Conference was nominated in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 389 of the Treaty of Versailles, and therefore answers in the affirmative the question referred to it*

Done in French and English, the French text being authoritative,

at the Peace Palace, the Hague, this thirty-first day of July, one thousand nine hundred and twenty-two, in two copies, one of which is to be placed in the archives of the Court and the other to be forwarded to the Council of the League of Nations.

(signed) LODER,  
President.

(signed) Å. HAMMARSKJÖLD,  
Registrar.