

COUR PERMANENTE DE JUSTICE  
INTERNATIONALE.

PREMIÈRE SESSION (ORDINAIRE).

1922,  
le 12 août.  
Dossier F. a. IV.  
Rôle I : 3.

PRÉSENTS :

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

AVIS CONSULTATIF No. 3.

Par lettre, datée de Londres, le 18 juillet 1922, le Secrétaire général de la Société des Nations a transmis à la Cour, conformément à une décision prise à cette date par le Conseil, une requête du Conseil invitant la Cour à donner un avis consultatif sur la question suivante :

*„L'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent-ils dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail ?”*

L'avis consultatif ainsi requis est, selon les termes de la lettre, additionnel à celui qui a été demandé à la Cour, par une décision du Conseil en date du 12 mai 1922, sur la question de savoir si la compétence de l'Organisation internationale du Travail „s'étend . . . à la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture”.

Avec sa lettre du 18 juillet, le Secrétaire général a soumis à la Cour les documents suivants :

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL  
JUSTICE.

---

FIRST (ORDINARY) SESSION.

1922,  
August 12th,  
File: F. a. IV.  
Docket: I:3.

PRESENT:

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

---

ADVISORY OPINION No. 3.

By a letter dated at London, July 18th, 1922, the Secretary General of the League of Nations, in conformity with a decision taken by the Council on that day, transmitted to the Court a request by the Council for an Advisory Opinion on the following question:

*„Does examination of proposals for the organisation and development of methods of agricultural production, and of other questions of a like character, fall within the competence of the International Labour Organisation?“*

The Advisory Opinion thus requested is, as the letter states, to be in addition to that which the Court was, by decision of the Council of May 12th, 1922, requested to give on the question whether the competence of the International Labour Organisation „extends to international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture“.

With his letter of July 18th the Secretary General transmitted to the Court:

1) Lettre, en date du 14 juin 1922, du Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement français et mémoire y annexé ;

2) Lettre, en date du 3 juillet 1922, du Bureau international du Travail, transmettant un mémoire contenant les observations du Directeur de ce Bureau au sujet de la demande complémentaire formulée par le Gouvernement français tendant à obtenir l'avis consultatif subsidiaire dont il s'agit actuellement.

La Cour a notifié cette requête aux Membres de la Société des Nations, par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société et aux Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte ainsi qu'à l'Allemagne, à la Hongrie et à l'Institut international d'agriculture de Rome.

En plus des documents ci-dessus mentionnés, la Cour s'est trouvée en présence des documents suivants :

1) Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil tenue le 18 juillet 1922 ;

2) lettre, en date du 28 juillet 1922, de l'Institut international d'Agriculture à Rome ;

3) lettre, en date du 3 août 1922, du Secrétaire général de la Société des Nations, transmettant l'opinion du Gouvernement haïtien ;

4) lettre, en date du 2 août 1922, du Secrétaire général de la Société des Nations, transmettent l'opinion du Gouvernement esthonien ;

5) lettre, en date du 3 août 1922, du Ministre de Suède à la Haye, transmettant l'opinion du Gouvernement suédois ;

6) lettre, en date du 5 août 1922, du Secrétaire général de la Confédération internationale des Syndicats agricoles.

Des exposés oraux ont été présentés à la Cour en séance publique, le 3 août 1922, au nom du Gouvernement français, et le 8 août 1922, au nom du Bureau international du Travail.

Dans le mémoire ci-dessus mentionné, contenant les observations du Directeur du Bureau international du

1) A letter of June 14th, 1922, from the French Minister of Foreign Affairs, together with a memorandum ;

2) A letter of July 3rd, 1922, from the International Labour Office, transmitting a memorandum containing observations by the Director of that Office on the supplementary application made by the French Government to the Council with a view to obtaining the additional Advisory Opinion now requested.

Notice of this request was sent by the Court to the following :

To all the Members of the League (through the Secretary-General of the League) and to the States mentioned in the Annex to the Covenant ; also to Germany, Hungary and to the International Institute of Agriculture at Rome.

In addition to the documents above mentioned, the Court had before it the following :

1) Extract from Minutes of the Council Meeting held on July 18th, 1922 ;

2) Letter from the International Institute of Agriculture at Rome, of July 28th, 1922 ;

3) Letter from the Secretary-General of the League of Nations, dated August 3rd, 1922, transmitting the opinion of the Haïtian Government on this question ;

4) Letter from the Secretary-General of the League of Nations dated August 2nd, 1922, transmitting the opinion of the Esthonian Government on this question ;

5) Letter from the Swedish Minister at The Hague, dated August 5th, 1922, transmitting the Swedish Government's opinion on this question ;

6) Letter from the Secretary-General of the Confédération internationale des syndicats agricoles, dated August 5th, 1922.

Oral statements were addressed to the Court at public sittings on behalf of the French Government on August 3rd, 1922, and on behalf of the International Labour Organisation, on August 8th, 1922.

In the memorandum above mentioned, containing observations by the Director of the International Labour

Travail sur l'avis consultatif qui devait être demandé à la Cour, se trouve le passage suivant :

„Or, nous tenons à indiquer ici tout de suite que l'Organisation internationale du Travail n'a jamais songé à une intervention de cette nature, et à affirmer dès le début de ce mémoire, par une déclaration catégorique, que, dans notre opinion, l'organisation et le développement de la production agricole sont en dehors de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.”

Le Directeur du Bureau international du Travail a décliné à nouveau toute compétence au cours de l'exposé oral qu'il a fait devant la Cour au nom de l'Organisation internationale du Travail.

De son côté, le Gouvernement français a soutenu que, malgré cette déclaration, la question qu'il avait soulevée relativement à la compétence de l'Organisation internationale du Travail en matière de travail agricole devait former l'objet de la part de la Cour, d'un avis faisant autorité.

\* \* \*

Après avoir examiné les documents et entendu les exposés soumis à son appréciation, la Cour émet l'avis suivant, en réponse à la requête à elle soumise par le Conseil :

La Cour la déjà, ce jour, répondu affirmativement à la question de savoir si la réglementation internationale des conditions de travail des personnes employées dans l'agriculture, rentrait dans le domaine de la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

Cette réponse est basée exclusivement sur les dispositions de la Partie XIII du Traité signé à Versailles le 28 juin 1919.

La réponse à la question de savoir si l'examen de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole et l'examen de toutes autres questions de même nature rentrent dans le domaine de la compétence de cette Organisation, dépend, elle aussi, exclusivement de l'interprétation à donner aux mêmes dispositions conven-

Office on the proposed request for an Advisory Opinion on the present question, there is the following statement :

„It would seem desirable to state at once that the International Labour Organisation has never considered any intervention of this nature, and to declare categorically, that, in our opinion, the organisation and development of agricultural production are outside the competence of the International Labour Organisation.”

This disclaimer was repeated by the Director of the International Labour Office in the oral statement made by him on behalf of the International Labour Organisation before the Court.

The French Government, on the other hand, has maintained that, notwithstanding the disclaimer thus made, the question raised by it as to the competence of the International Labour Organisation in the matter of agricultural production should be the subject of an authoritative opinion on the part of the Court.

\* \* \*

The Court, having considered the documents and the oral statements before it, gives, in response to the request of the Council, the following opinion :

The Court has this day answered in the affirmative the question whether international regulation of the conditions of labour of persons employed in agriculture falls within the competence of the International Labour Organisation. This answer is based entirely upon the provisions of Part XIII of the Treaty of Versailles, signed on June 28th, 1919. The answer to the question whether the consideration of proposals for the organisation and development of the means of agricultural production, and the consideration of other questions of like character, fall within the competence of the International Labour Organisation, must likewise depend entirely upon the construction to be given to the same treaty provisions from which, and from which

tionnelles qui sont la source unique de l'existence et des attributions de cette Organisation.

L'une et l'autre de ces deux questions se rapportent à l'agriculture ; mais elles sont de nature essentiellement différente et elles doivent être considérées sous des aspects différents. La réponse à donner à la question dont il s'agit ici, dépend nécessairement de la nature des attributions de l'Organisation internationale du Travail. Ce n'est que si ces attributions comprennent l'examen des questions relatives à la production agricole et au développement de celle-ci, que la réponse sera affirmative.

Pour autant qu'il s'agit de production, il n'y a rien qui soit particulier à l'agriculture. Il est clair que toute industrie, par exemple, le tissage, rentre dans le domaine de l'Organisation internationale du Travail. Cette Organisation peut, selon la procédure établie dans le Traité, travailler à l'adoption de toutes mesures destinées à répandre des bienfaits sur les salariés de l'industrie en question, notamment pour ce qui est de chacun des points expressément mentionnés. Mais il en serait tout autrement si l'Organisation internationale du Travail voulait revendiquer le droit d'étudier la question du perfectionnement des procédés de fabrication dans le dessein d'augmenter le rendement ou d'améliorer les produits de cette fabrication. La question de l'augmentation de la production agricole doit, sous ce rapport, être traitée exactement de la même manière que la question du perfectionnement dans les procédés de fabrication tendant à augmenter le rendement.

Les attributions de l'Organisation comprennent-elles la faculté de travailler au perfectionnement des moyens d'augmenter la production ?

Il paraît à la Cour qu'il n'en est point ainsi, ni pour ce qui est de l'agriculture, ni pour ce qui est de toute autre forme de l'industrie.

Dans l'avis donné ce jour sur la question de la compétence en matière de réglementation des conditions du travail agricole, la Cour a donné un exposé complet et détaillé des pouvoirs de l'Organisation internationale du Travail tels qu'ils résultent de la Partie XIII du Traité de Versailles ;

alone, that Organisation derives its existence and its powers.

The two questions both have reference to agriculture ; but they are essentially different in their nature, and the considerations applicable to them are different. The answer to the question now under consideration must depend upon the nature of the activities of the International Labour Organisation. Only if these activities include the study and promotion of agricultural production will the answer to the present question be in the affirmative.

So far as concerns the question of production, there is nothing special in the case of agriculture. Any industry, say one for the manufacture of cloth, would clearly fall within the province of the International Labour Organisation. They can promote, in the manner specified in the Treaty, the adoption of any measures calculated to benefit those engaged in the industry, particularly with regard to any of the points specifically mentioned. It would be a totally different matter if the International Labour Organisation should ever make any claim to the right to consider the question of improvements in manufacturing processes, with the view of increasing the output or improving the article produced. The question of an increase of production in agriculture must be dealt with in this respect exactly in the same manner as the question of improvements in the output of any article of manufacture.

Do the functions of the Organisation extend to the promotion of improvements in the processes tending to increase the amount of production ?

It appears to the Court that they do not ; either in the case of agriculture or in the case of any other branch of industry.

In the opinion this day rendered on the question of competence as regards the regulation of the conditions of agricultural labour, the Court has given a full and detailed exposition of the powers of the International Labour Organisation under Part XIII of the Treaty of Versailles ; and



et il paraît inutile de renouveler les explications qui y ont déjà trouvé place. Le but en vue duquel a été créée l'Organisation internationale du Travail est l'amélioration du sort des travailleurs, l'adoption de conditions réellement humaines, par exemple en ce qui concerne les heures de travail, le recrutement de la main-d'oeuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenable, la protection contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des travailleurs occupés à l'étranger, la liberté syndicale, l'enseignement professionnel et technique, et, comme dit le Traité : „autres mesures analogues”, qui doit s'entendre de mesures destinées à améliorer les conditions du travail et à diminuer l'injustice, la misère et les privations.

L'organisation et le développement des moyens de production ne sont pas du domaine de l'Organisation. Il peut se faire que, dans certains cas, l'amélioration du sort des travailleurs puisse augmenter la production, il se peut évidemment qu'une augmentation provienne de l'amélioration de l'enseignement professionnel et technique. Il se peut que la limitation des heures de travail, ainsi que d'autres mesures au bénéfice des travailleurs, diminuent ou augmentent la production.

Il ne s'ensuit pas que l'Organisation internationale du Travail doive s'abstenir complètement de tenir compte de la répercussion sur la production des mesures qu'elle tâchera de faire adopter au bénéfice des travailleurs. S'il apparaissait qu'une mesure particulière conduisît à une véritable diminution de la production, il y aurait peut être lieu pour l'Organisation d'examiner ce côté de la question avant de décider l'adoption de la mesure, toute désirable qu'elle soit sous d'autres aspects. Ainsi, par exemple, la protection contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail peut impliquer l'examen de procédés et méthodes de production telles que l'emploi du phosphore blanc et de la céruse, deux questions qui ont été traitées comme étant susceptibles de réglementation

it is unnecessary to repeat what was there so amply set forth. The object for which the International Labour Organisation was founded was the amelioration of the lot of the workers and the adoption of humane conditions in matters such as the hours of labour, the labour supply, prevention of unemployment, an adequate living wage, protection against sickness, disease and injury arising out of employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, the protection of workmen employed in countries other than their own, freedom of association, vocational and technical education, and, as the Treaty says, „other measures”, which must mean measures to improve the conditions of labour and to do away with injustice, hardship and privation.

The organisation and development of the means of production are not committed to the Organisation. It may be that in some cases the improvement of the conditions of the workers may increase the amount of the production. Such increase obviously may result from the development of vocational and technical education. It may be that the limitation of the hours of work and other provisions for the benefit of the workers may diminish or increase the amount of production.

It does not follow that the International Labour Organisation must totally exclude from its consideration the effect upon production of measures which it may seek to promote for the benefit of the workers. If it should appear that a particular measure would involve a material diminution of production, this might be a matter proper to be considered by the Organisation before deciding on its adoption, although it might be desirable in other respects. So, for instance, protection against sickness, disease and injury arising out of employment may involve the consideration of methods and processes of production, such as the use of white phosphorus, and of white lead, both of which have been dealt with as subjects within the scope of international regulation as affecting the conditions of labour. But the

internationale et comme touchant les conditions du travail. Mais, l'examen même des moyens pour l'organisation et pour le développement de la production envisagés au point de vue économique est étranger à la sphère d'activité que la Partie XIII du Traité a assigné à l'Organisation internationale du Travail. Et, d'une façon générale, ce n'est qu'incidemment que l'exercice par l'Organisation des attributions qu'elle tient du Traité peut réagir sur la production. D'autre part, il est évident qu'il ne saurait être interdit à l'Organisation de s'occuper des questions qui lui sont expressément attribuées par le Traité, parce qu'il en peut résulter pour elle la nécessité d'examiner sous certains aspects les moyens et méthodes de production ou l'effet que les mesures proposées pourraient avoir sur la production. Ce n'est que de cette manière que la réalisation du programme établi pour l'Organisation affecte la production.

La requête actuellement soumise à la Cour fait mention de propositions tendant à organiser et à développer les moyens de production agricole; il y est en outre demandé si l'examen de „toutes autres questions de même nature” rentre dans la compétence de l'Organisation internationale du Travail.

La terminologie même indique que ces „autres questions” sont des questions qui, pour les fins du présent avis, doivent être considérées comme étant essentiellement de même nature que celles tendant à organiser et à développer les moyens de production; mais les „autres questions” ne sont pas précisées, et la Cour ne saurait entreprendre de les définir.

De ce qui précède, il s'ensuit que dans l'opinion de la Cour, la question est de savoir si, abstraction faite des points déterminés pour lesquels le Traité prévoit formellement la compétence de l'Organisation internationale du Travail, l'examen même des moyens de production rentre dans le domaine de la compétence de cette Organisation.

*A cette question la Cour donne, pour les motifs indiqués ci-dessus, une réponse négative.*

consideration of methods of organising and developing production from the economic points of view is in itself alien to the sphere of activity marked out for the International Labour Organisation by Part XIII of the Treaty; and, broadly speaking, any effect which the performance by the Organisation of its functions under the Treaty may have on production is only incidental. On the other hand, it is evident that the Organisation cannot be excluded from dealing with the matters specifically committed to it by the Treaty on the ground that this may involve in some aspects the consideration of the means or methods of production, or of the effects which the proposed measures would have upon production. It is only in this way that the carrying out of the programme committed to the Organisation touches on production.

The question now put to the Court, after mentioning proposals for the organisation and development of methods of agricultural production, goes on to inquire whether the consideration „of other questions of a like character” falls within the competence of the International Labour Organisation.

The words used imply that the „other questions” are to be questions essentially of the same nature for the present purpose as that of the organisation and development of means of production; but such „other questions” are not specified, and the Court does not undertake to say what they may be.

It follows from what has been said that the Court understands the question to be whether the consideration of the means of production in itself, and apart from the specific points in respect of which powers are conferred upon the International Labour Organisation by the Treaty, falls within the competence of that Organisation

*This Question, for the reasons above stated, the Court answers in the negative.*

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

Fait au Palais de la Paix, à la Haye, le douze août 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.

Le Président,

(signé) M. LODER.

Le Greffier,

(signé) Å. HAMMARSKJÖLD

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

at the Peace Palace, the Hague, this twelfth day of August, 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.