



CANADA

# LE CANADA ET LA FONDATION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

*Annuaire de l'OIT*

FRANK E. BURKE

JOHN A. MUNRO

MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20062082 4

DOCS

CA1 EA 69C14 EXF

Burke, Frank Eric

Canada and the founding of the  
International Labour Organization

43200099



60984 81800

CINQUANTENAIRE DE L'OIT

Le Canada et  
la fondation de  
l'Organisation  
Internationale du Travail

*par*

FRANK E. BURKE

*et*

JOHN A. MUNRO

MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

©  
IMPRIMEUR DE LA REINE POUR LE CANADA  
OTTAWA, 1969  
N°. de cat.: E2-6869F

## *Table des matières*

Introduction .....	5
Genèse de l'OIT .....	5
Les débuts de la participation du Canada .....	6
Organisation de la Conférence .....	9
La représentation canadienne .....	10
Le Canada et la création de l'OIT .....	11
La Conférence du Travail de Washington .....	17
Conclusion .....	21
Notes Bibliographiques .....	24

## AVANT-PROPOS

Il y a cinquante ans, le Canada hasardait ses premiers pas sur la scène mondiale. La fondation de l'Organisation internationale du travail allait lui susciter une "cause célèbre" au moment où il se risquait sans guide, peut-être incertain, mais néanmoins déterminé à ne plus rester dans les coulisses.

Le cinquantième anniversaire de l'Organisation internationale du travail nous remet à l'esprit les leçons qui se dégagent de cette aventure. Dès sa création, l'OIT s'est révélée capable de faciliter la croissance et l'évolution. C'est à cela, en vérité, qu'elle s'est consacrée. L'Organisation n'a pas été fondée pour maintenir le statu quo, c'est pourquoi elle a pu contribuer, au cours des années, au bien-être de l'humanité et à la stabilité du monde. Il suffit peut-être de rappeler que seule, de toutes les entreprises internationales lancées en 1919, elle a su se montrer d'une vitalité suffisante pour s'élever au-dessus des désastres qui ont conduit à la seconde Guerre mondiale.

Le Canada est fier de ses cinquante années d'association à l'Organisation internationale du travail; il est fier également du fait que son propre épanouissement à titre de nation découle dans une si grande mesure du succès que le premier ministre de l'époque, sir Robert Borden, a remporté dans la campagne qu'il menait pour que le Canada devienne membre à part entière et en toute égalité d'une organisation vouée à l'extirpation de "l'injustice, de la misère et des privations".

*Mitchell Sharp*

## **Introduction**

Vu la nature de la période qui a suivi immédiatement la première guerre mondiale, il n'est pas étonnant que deux mouvements historiques, sans lien jusqu'alors, aient eu un point de rencontre lors des efforts déployés en vue de la création d'un nouvel ordre mondial à Paris en 1919. Pour le Canada au moins, les mouvements vers l'autonomie du Dominion et vers la création d'une organisation internationale s'occupant des problèmes du travail devaient devenir inextricablement liés cette année-là. En fin de compte, la création de l'Organisation internationale du Travail, l'OIT, devait fournir au Canada un nouveau ressort dans sa marche vers le statut d'Etat-nation, alors que la reconnaissance de cette marche devait apporter à l'OIT une dimension qu'elle n'aurait pas eue autrement.

## **Genèse de l'OIT**

Avant 1914, l'idée d'une organisation internationale du travail était confinée essentiellement au continent européen, et plus particulièrement à un groupe assez restreint de chefs ouvriers, d'universitaires et d'hommes d'Etat. Dès le Congrès de Vienne, on s'était efforcé, sans succès, de faire des problèmes du travail un objet valable de discussions internationales. C'est seulement au cours des années 1880, toutefois, que les gouvernements d'Europe ont accordé une attention sérieuse à ces propositions. En 1881, le Gouvernement suisse n'a pu éveiller assez d'intérêt à l'égard d'une conférence européenne des questions de la main-d'oeuvre, mais ses initiatives persistantes ont conduit à la première réunion internationale officielle du travail, tenue à Berlin en 1890. Bien qu'elle ait été de portée limitée et qu'elle ait donné peu de résultats tangibles, la conférence représentait un important début. D'autres conférences ont suivi, à Londres en 1896, à Zurich et à Bruxelles en 1897 et à Paris en 1900. Un forum de discussions était ainsi offert aux gouvernements, qui devenaient de plus en plus conscients des incidences mondiales de l'industrialisation, et aux organisations de travailleurs qui avaient adopté des résolutions en faveur d'une législation internationale du travail. A la fin du siècle, l'Europe était prête à se lancer dans la première expérience d'envergure en matière de diplomatie internationale du travail.

L'Association internationale de législation du travail (AILT) a été créée en 1900 en tant qu'association internationale non officielle d'organisations de main-d'oeuvre, de personnes et de gouvernements intéressés. Une fois encore, c'est la Suisse qui a pris l'initiative de favoriser la création de l'organisation en facilitant l'installation du premier bureau international du travail. Situé à l'université de Bâle, ce bureau constituait non seulement le siège administratif de l'organisation, mais aussi un centre pour la promotion des recherches et l'échange d'informations sur les possibilités d'une législation internationale du travail. En dépit de sa valeur en tant que foyer international de discussions sur les problèmes de la main-d'oeuvre, l'AILT ne possédait pas, sur le plan législatif, la compétence voulue pour lancer des réformes dans le domaine du travail. Sans la participation active et l'appui des gouvernements, on ne pouvait réaliser que peu de progrès vers une amélioration des normes du travail. Cet appui a été donné lentement, souvent de mauvaise grâce, mais il est néanmoins venu.

A sa quatrième Assemblée tenue à Berne en 1906, l'AILT a adopté deux projets de convention. Le premier réglementait le travail de nuit des femmes,

le second interdisait l'emploi du phosphore blanc\* dans la production des allumettes. En dépit de sa nature modeste, l'appui que les gouvernements et délégués de la main-d'oeuvre ont alors donné à ces conventions était le signe que l'idée d'une législation internationale du travail était plus qu'un concept utopique dans l'esprit de quelques chefs syndicalistes. Les gouvernements étaient souvent lents, toutefois, à mettre en oeuvre des mesures législatives qui donneraient effet à ces conventions. L'opinion publique était difficile à mobiliser et sans elle, les gouvernements étaient certes peu pressés de procéder à la ratification. Lorsque l'Association s'est réunie à Lucerne deux ans plus tard, la plupart des principaux Etats industriels n'avaient encore fait aucun progrès en vue d'une application effective des conventions de Berne. En dépit de ces retards, l'AILT a continué de croître en importance, de tenir plus régulièrement des réunions et de s'occuper de problèmes plus précis. Au moment de l'assemblée de Zurich, en 1912, vingt-quatre sections nationales et vingt-deux gouvernements avaient nommé des délégués, qui ont produit un programme particulièrement ambitieux de législation ouvrière, dont à leur tour les Conventions de Berne de 1913 ont été le résultat. En légèrement plus de dix ans, l'AILT était devenue une association internationale valable.

Les événements d'août 1914 devaient toutefois briser l'élan de l'Association. La participation active des gouvernements ayant cessé, l'AILT est revenue à son ancien rôle de forum pour discussions entre chefs ouvriers. L'année 1914 a aussi marqué l'introduction d'un nouvel élément dans l'examen des problèmes internationaux du travail et un point décisif dans la voie qui a abouti à la création de l'Organisation internationale du Travail. La nouvelle initiative est venue non de l'Europe mais des Etats-Unis. A leur Convention de Philadelphie tenue en novembre, à peine quatre mois après la déclaration de guerre, les fédérations ouvrières américaines avaient adopté une résolution voulant qu'une Conférence mondiale du Travail ait lieu en même temps et au même endroit que la Conférence de la paix qui devait formuler le traité mettant fin à la guerre. La conférence des groupes ouvriers alliés, tenue à Leeds en 1916, et celle des chefs ouvriers des nations neutres et des "puissances centrales" neutres, qui a eu lieu à Stockholm en 1917, ont examiné la proposition américaine et adopté des résolutions demandant la convocation d'une conférence internationale avant l'ouverture des négociations de paix. L'entrée en guerre des Etats-Unis et l'appel lancé par Woodrow Wilson en faveur de la création d'une Société des Nations après la guerre ont nourri l'enthousiasme de ceux qui défendaient le concept d'une organisation internationale permanente du travail. Une entente entre deux organismes de ce genre donnerait à l'association ouvrière une permanence et une autorité à laquelle l'AILT n'était jamais parvenue. En 1918, les forces ouvrières organisées attendaient avec impatience la fin des hostilités, tout en espérant que l'atmosphère de l'après-guerre serait plus propice à la réalisation de leurs idées et de leurs vœux.

### **Les débuts de la participation du Canada**

Etant le plus ancien, le plus vaste et le plus fortement industrialisé de tous les Dominions britanniques, le Canada jouait parmi ceux-ci un rôle de premier plan dans la diplomatie internationale du travail. La participation du Canada a commencé officiellement en 1906 avec son acceptation de la Convention de

\*Les travailleurs employés à la fabrication des allumettes étaient exposés au danger de gangrène de l'os maxillaire si du phosphore blanc était utilisé.



Berne sur le phosphore blanc. La décision, toutefois, n'est venue ni facilement ni rapidement. La Grande-Bretagne avait ratifié la Convention en 1908, et c'est partiellement à cause de l'influence de ce pays que le ministre du Travail Mackenzie King a décidé en 1910 qu'il était "souhaitable que le Canada suive l'exemple de la mère patrie et des autres nations européennes" en procédant à la ratification. Les autorités fédérales ont eu de nombreuses consultations avec les gouvernements provinciaux pour obtenir leur accord, tandis qu'on s'efforçait de calmer les inquiétudes des fabricants canadiens qui craignaient une concurrence plus forte sur le marché intérieur si la convention était adoptée. C'est seulement en janvier 1911 qu'a eu lieu la première lecture, à la Chambre des communes, d'un projet de loi visant à interdire l'emploi du phosphore blanc. Le bill, toutefois, est disparu de l'ordre du jour lorsque le Parlement a été dissous ultérieurement cette année-là; ce n'est qu'en mai 1914 qu'il a obtenu finalement la troisième lecture, devenant ainsi loi canadienne.

L'intérêt croissant porté par le Canada à une organisation internationale du travail est démontré par la présence, à l'automne de 1910, du ministre canadien du Travail à un certain nombre de réunions sur des problèmes de main-d'oeuvre et des questions connexes.\* A la Conférence sur l'assurance sociale tenue à La Haye, M. King était nommé vice-président du Comité permanent de l'assurance sociale. Il s'est intéressé activement aux travaux des diverses conférences, les jugeant utiles pour la solution des problèmes de la main-d'oeuvre. Le compte rendu qu'il en fait se lit:

Ai participé aux quatre conférences internationales importantes sur les problèmes industriels. Seize ou dix-sept nations environ étaient représentées à toutes ces réunions . . . Les conférences étaient particulièrement utiles par l'occasion qu'elles offraient de rencontrer ceux qui, dans d'autres pays, ont fait et font une étude spéciale des problèmes sociaux.†

La mesure dans laquelle ces conférences ont contribué à influencer la politique du Gouvernement canadien dans les années d'avant la première guerre mondiale est difficile à évaluer. Un des résultats a été probablement la ratification de la convention sur le phosphore blanc. Mais l'activité de King aux conférences semble n'avoir pas soulevé beaucoup d'intérêt dans les cercles gouvernementaux et, avec le changement de gouvernement en 1911, la question semble en être restée là jusqu'à l'après-guerre.

Le nouveau ministre du Travail, Thomas Crothers, n'a pas été soucieux apparemment de profiter des contacts internationaux établis par Mackenzie King dans le domaine du travail. Les problèmes de l'immigration orientale et de l'application de la Loi sur les enquêtes visant les différends de travail semblent avoir accaparé le ministre du Travail et ses fonctionnaires. Le Canada n'a pas envoyé de représentants aux conférences de 1911 et de 1912 de l'AILT, et ne s'est pas particulièrement soucié de ne pas recevoir d'invitation à la réunion de 1913 à Berne. Une autre conférence, tenue en 1914 dans le domaine de l'assurance sociale, a soulevé peu d'intérêt. Pendant les années de guerre, les questions internationales de main-d'oeuvre, cela se comprend, n'ont pas figuré en haut lieu sur la liste des priorités du Gouvernement canadien. Sir Robert

\*C'est peut-être parce que ces conférences se situaient à la périphérie de l'activité internationale normale qu'une représentation canadienne distincte et indépendante a attiré peu d'attention.

†Le lecteur est prié de noter que les citations ont fait l'objet d'une traduction libre et que pour l'original il doit s'en remettre au texte anglais.

Borden semble avoir porté peu d'intérêt au sujet avant la Conférence de la paix de Paris en 1919. Le Canada n'était pas représenté aux diverses conférences du travail qui ont eu lieu pendant la guerre et qui ont vu monter une pression organisée pour l'inclusion d'une charte du travail dans les termes du Traité de paix (c'est de là qu'est née l'idée d'une Organisation internationale du Travail).

Si l'attitude du Gouvernement canadien avait été quelque peu fluctuante, que dire de celle de la main-d'oeuvre canadienne? Un mouvement identifiable de travailleurs avait commencé à se faire jour pendant les années 1870; ses débuts et ses attitudes reflétaient dans une grande mesure l'expérience des mouvements ouvriers d'Angleterre et des Etats-Unis. La reconnaissance juridique, une législation du travail moins embryonnaire et, surtout, la survie, étaient les objectifs recherchés par le mouvement ouvrier canadien avant le tournant du siècle. Le syndicalisme international, du point de vue canadien, signifiait la pénétration des syndicats américains au Canada, ce qui, en dépit de conflits périodiques de juridiction, donnait une force et une autorité nouvelles à beaucoup de cellules syndicales locales. Dès 1910, les syndicalistes canadiens se trouvaient reliés à des syndicats internationaux dans une proportion d'environ 80 p. 100. Il était évident que dans le cadre de tout mouvement ouvrier international le Canada serait influencé dans une large mesure par la position que la main-d'oeuvre des Etats-Unis aurait prise. Les chefs de syndicats ont généralement suivi l'évolution américaine, tandis que le Gouvernement était plus enclin à imiter les précédents britanniques en matière d'introduction de lois du travail, au point même d'hésiter à se lancer dans des domaines où le Royaume-Uni n'était pas encore intervenu. Les réalisations canadiennes en matière de législation ouvrière ne furent pas cependant négligeables. L'expansion industrielle avait tendance à se concentrer dans les provinces centrales et c'est là que la législation du travail a fait les plus grands progrès. Au tournant du siècle, toutefois, la plupart des propositions de la nouvelle Association internationale de législation du travail avaient déjà été mises en oeuvre dans quelques-unes des régions du Canada.

Le travail de l'AILT devenant mieux connu grâce à la publicité et aux services de recherches du Bureau du Travail, le monde ouvrier du Canada a commencé à s'y intéresser plus activement. Les Etats-Unis jouaient un grand rôle dans l'Association depuis 1900, mettant ainsi les membres des syndicats internationaux du Canada en rapport avec l'oeuvre et les idées des mouvements ouvriers d'Europe. En outre, l'immigration en provenance du Royaume-Uni a apporté au Congrès des métiers et du travail l'expérience et les idées de syndicalistes bien versés dans les méthodes du mouvement britannique. On n'a jamais constitué de section nationale canadienne de l'AILT, bien qu'on ait reconnu aux Canadiens le droit de s'associer à la section britannique jusqu'à ce qu'il y ait assez de membres pour justifier la création d'un groupe distinct. Les contacts entre forces ouvrières canadiennes et européennes devinrent plus fréquents dans les années précédant la guerre. La mesure dans laquelle le Congrès des métiers et du travail a cherché à "réaffirmer sa foi pacifiste et sa croyance dans la solidarité internationale des travailleurs" indique qu'un certain accord se manifestait dans le monde canadien du travail quant au besoin d'une certaine forme d'action internationale. A sa réunion de Vancouver en 1915, le congrès résolut:

Il appartient à la présente assemblée du Congrès des métiers et du travail de prendre toutes les mesures nécessaires pour que, l'heure venue, le travail organisé du Canada soit parfaitement prêt à jouer son rôle et à participer à ce règlement mondial.

La force ouvrière canadienne a été représentée toutefois à des réunions tenues sous les auspices du parti travailliste britannique à Washington en 1917. M.J.A. Watters, du Congrès des métiers et du travail et le sénateur Gideon Robertson, qui devait bientôt devenir le premier "syndicaliste" à détenir le portefeuille du Travail du Canada, participaient à ces séances. Les préoccupations croissantes du Congrès, ainsi que la nomination de Robertson auprès du gouvernement Borden indiquaient que le Canada s'intéresserait d'une manière plus active à l'internationalisme du travail et aux questions ouvrières qui se rattachaient au règlement de l'après-guerre.

### **Organisation de la Conférence**

Une réunion interalliée tenue en février 1918 avait créé un comité spécial d'organisation de la conférence qui comprenait Albert Thomas, de France, Emile Vandervelde, de Belgique, et Arthur Henderson, de Grande-Bretagne; Samuel Gompers, de la Fédération américaine du Travail, s'est joint ultérieurement à ce groupe. Le Comité avait pour tâche de préparer:

Une conférence mondiale et ouvrière de la Paix, qui aurait lieu en même temps et au même endroit que la Conférence de la Paix qui, elle, devrait formuler le Traité de Paix mettant fin à la guerre.

Cette proposition avait été immédiatement acceptée par les mouvements ouvriers des pays alliés et neutres, ainsi que parmi les sections des puissances centrales qui avaient présenté des propositions à la Conférence de Stockholm de 1917, où une résolution analogue avait été adoptée. La Conférence alliée du travail, tenue à Londres en septembre 1918, a également approuvé la proposition, jugée source de bienfaits non seulement pour le monde international du travail mais aussi pour la Conférence de la Paix, puisqu'elle pouvait "créer une atmosphère qui aurait tendance à aplanir les difficultés entre les diplomates eux-mêmes".

En Grande-Bretagne, le ministère de l'Intérieur et le ministère du Travail avaient conclu qu'il était "de la plus haute importance que le Gouvernement se prononce en faveur du principe des accords internationaux". Le mémoire qu'ils adressaient au ministère de la Guerre proposait l'esquisse d'une méthode permettant de traiter la question du travail à la Conférence de la Paix.

La Conférence de la Paix devrait nommer une Commission spéciale qui étudie et rédige des propositions visant à créer une organisation internationale permanente spécialisée dans l'examen des problèmes du travail et au sein de laquelle seraient représentés les industries (patronat et ouvriers) et les gouvernements nationaux; si ces propositions étaient approuvées à la Conférence de la Paix, elles devraient être insérées dans les traités de paix et mises à exécution dès la ratification de ces traités; les Etats neutres qui ne sont pas représentés au Congrès devraient être invités à participer à l'établissement de cette organisation; toutes les propositions précises qui pourraient être présentées au Congrès de la Paix par une Conférence internationale du Travail, par des Etats donnés ou de toute autre manière devraient être transmises à cette organisation, qui devrait se mettre à la tâche sans attendre que la Société des Nations soit constituée dans son ensemble.

Bien que la proposition britannique eut l'appui des Etats-Unis, elle rencontrait une certaine opposition de la part des gouvernements français et italien.

La France reconnaissait le bien-fondé d'une conférence internationale du Travail, mais refusait que la rencontre eut lieu en France, plus encore à Paris, avant que le traité de paix eût été signé. Cette position poussa Lloyd George à se demander si le chef du gouvernement français voulait réellement qu'une conférence du travail se tienne en Europe avec la participation des puissances centrales. La Grande-Bretagne, pour le moment, céda à l'insistance de la France sur ce point; une réunion interalliée qui eut lieu en décembre 1918 résolut que:

Les gouvernements britannique, français et italien conviendront de ne pas mettre d'obstacle à la réunion d'une conférence internationale de la religion, du travail ou autre, en rapport avec la Conférence de la Paix à condition que cette rencontre se tienne dans un pays neutre en attendant la signature de la paix.

En fin de compte, cependant, une proposition faite par la Grande-Bretagne à la Conférence de la Paix elle-même détruisait l'opposition de la France et des dispositions étaient prises pour adjoindre une commission du travail à la Conférence de Paris.

### La représentation canadienne

En dépit du rôle prédominant de la Grande-Bretagne dans les entretiens préliminaires du Congrès international et de la commission du travail, on n'avait absolument pas parlé du rôle que les Dominions pourraient jouer dans cette conférence. On considérait l'affaire comme essentiellement européenne et on oubliait par la même occasion de prendre en considération les progrès industriels rapides qu'avaient accomplis les Dominions pendant les quatre années de guerre ainsi que l'effet destructeur de la guerre sur la suprématie industrielle de l'Europe. Les Dominions partageaient l'opinion, très répandue parmi les pays non-européens, selon laquelle les nations européennes n'essayaient pas seulement de dominer l'embryon d'organisation du travail, mais qu'elles ne voulaient pas accepter d'autres points de vue que les leurs. Le Canada avait bien l'intention de faire entendre sa voix lors des entretiens d'une conférence du travail et pour appuyer les propositions visant à créer une organisation permanente. Dans le domaine du travail, ses problèmes avaient une orientation plus nord-américaine qu'européenne, sans être toutefois exactement semblables à ceux des Etats-Unis. En faisant ses préparatifs en vue de la conférence de la paix prochaine, le gouvernement Borden décida qu'un délégué du mouvement ouvrier canadien ferait partie de la délégation officielle du Canada.

L'invitation à assister à Londres aux séances préliminaires de la délégation de l'Empire britannique, avant le début de la conférence, arriva un peu plus tôt que ne l'attendait Sir Robert Borden. Quelques jours avant la signature de l'armistice, il fit savoir au Haut commissaire à Londres que, sur la demande de M. Lloyd George, il se mettrait en route pour Londres "le plus tôt possible". On prépara hâtivement sa traversée sur le *Mauretania*, qui quittait New York le 10 novembre. La suite de Sir Borden se composait de: Sir George Foster, ministre du Commerce; MM. A.L. Sifton, ministre des Douanes; L.C. Christie, conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures; Lloyd Harris, président de la Mission canadienne de la guerre à Washington; Frank Jones, président du Conseil du commerce en temps de guerre; M. J.W. Robertson du Conseil canadien des aliments; le lieutenant-colonel O.M. Biggar, juge-avocat général; et M. P.M. Draper, secrétaire du Congrès des métiers et du travail comme conseiller technique en matière de travail. Il semble bien que cette

dernière personne ait été admise à se joindre au dernier moment au groupe en partance de New York, car son nom n'apparaissait pas sur la première liste officielle. Cependant, lorsque le président du Congrès des métiers et du travail apprit à Sir Borden que M. Draper acceptait de faire partie de la délégation, on prit immédiatement les mesures nécessaires pour l'inclure dans le groupe.\*

### **Le Canada et la création de l'OIT**

A l'arrivée des délégués à Paris pour l'ouverture de la Conférence de la Paix, le rôle que la question du travail devait être appelé à jouer dans son déroulement était encore très incertain. Lorsque la Conférence se réunit, les participants furent invités à soumettre des mémoires sur trois sujets devant faire partie de l'ordre du jour de la première session. Les deux premiers articles concernaient la question de la responsabilité de la guerre et le troisième, des propositions de législation internationale sur le travail.

Sur cette note encourageante, la seconde session plénière a établi la Commission sur la législation internationale du travail qui se réunit pour la première fois le 1er février 1919. Le Canada, sans être membre de cette commission, était tenu au courant de son déroulement par l'intermédiaire de la délégation de l'Empire britannique. A cette première réunion, la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis présentèrent des projets d'organisation permanente du travail. C'est le projet de la Grande-Bretagne, plus complet et plus précis sur la question de l'admission et sur celle de la composition du corps administratif, que la Commission retint comme document de travail. Les premières réunions de la Commission ne donnèrent pas de résultats très intéressants. En dehors des difficultés tout à fait prévisibles que pose inmanquablement la création d'une organisation internationale, des divergences fondamentales de points de vue et un certain nombre de conflits internes divisèrent la Commission.

Une autre difficulté à laquelle les délégués de la Commission du Travail devaient faire face était la position constitutionnelle quelque peu illogique des Dominions britanniques, facteur qui, à certains moments, troubla les représentants et leur fit soupçonner une manoeuvre destinée à garantir cinq votes supplémentaires à l'Empire britannique au sein de l'organisation internationale encore embryonnaire.

La délégation canadienne prit bientôt conscience d'un problème important que le projet britannique n'avait pas envisagé: celui de la faculté du gouvernement fédéral de donner son accord aux projets de recommandations et de conventions adoptés par la Conférence internationale du travail avant d'avoir consulté les gouvernements provinciaux, qui, selon la constitution, étaient chargés de presque toute la législation du travail. Des consultations menées avec le ministre de la Justice, M. Doherty, le 27 décembre 1918 et avec son ministre adjoint deux jours plus tard, résulta un mémoire déclarant que "le gouvernement fédéral était habilité à traiter des projets de conventions en vertu de l'article 132 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique". Ce mémoire faisait également allusion à la création possible d'une commission des gouvernements fédéral et provinciaux "qui travaillerait à l'unification et à la coordination des lois fédérales et provinciales du travail". Une commission de ce genre était considérée comme le meilleur moyen de prendre des dispositions "permettant aux législatures des provinces d'adopter les lois nécessaires à l'application des diverses conventions et recommandations de l'Organisation internationale du

\*Le ministre de la Justice, C. J. Doherty, ne se joignit à la délégation à Paris que plus tard.

travail". Ce qui revient à dire que le Canada était prêt à assouplir sa propre constitution pour surmonter la difficulté plutôt que d'affaiblir la structure de l'OIT. On ne lui demandait pas de le faire, cependant, et d'ailleurs l'article en question fut modifié ultérieurement, sur l'insistance des Etats-Unis (bien que cela réussit à provoquer une grave controverse à cause d'une tentative visant à appliquer l'article modifié aux seuls Etats-Unis).

On s'attendait à rencontrer d'autres difficultés, plus graves, mais elles ne se manifesteront qu'à la publication officielle du rapport de la Commission du Travail. Les progrès étaient lents. Ce n'est qu'après trente-cinq réunions que l'unanimité se fit sur le rôle que devait jouer la Convention du Travail et la future Organisation internationale du Travail dans le cadre du règlement de paix et de la Société des Nations. Cette intention était indiquée dans le préambule du rapport de la Commission.

L'idée dominante du projet contenu dans la Convention est que la constitution de la Société des Nations ne fournira pas de solutions réelles aux problèmes qui ont assailli le monde dans le passé et qu'elle ne sera pas plus capable d'éliminer les sources de conflits internationaux, à moins de trouver un remède aux maux et aux injustices industriels qui affligent l'état actuel de la société.

Le projet de convention pour la création d'une Organisation internationale du Travail, premier résultat des délibérations de la Commission, envisageait une organisation composée de deux structures en relation mutuelle. La Conférence internationale annuelle à laquelle les gouvernements, les employeurs et les travailleurs nommeraient des représentants ne suivrait pas le mode traditionnel du vote par entité nationale. Chaque gouvernement nommerait deux délégués et les associations représentant le patronat et les ouvriers auraient droit à un délégué chacune. Cette formule éviterait ainsi que les délégués du gouvernement soient mis en minorité par leur propre délégation mais laisserait les employeurs et les travailleurs libres de suivre une ligne de conduite indépendante de celle de leur gouvernement. De plus, on devait créer un Bureau international du Travail qui serait incorporé à la structure administrative de la Société des Nations. Ce bureau serait dirigé par un corps administratif de vingt-quatre membres, dont huit seraient nommés par les puissances industrielles de premier ordre, quatre seraient choisis parmi les autres Etats et douze par les délégués des employeurs et des travailleurs. Des projets de conventions et de recommandations pour l'amélioration des conditions de travail seraient présentés à la conférence annuelle et, s'ils étaient approuvés par cette dernière, soumis ensuite aux Etats membres pour ratification.

Le rapport de la Commission du Travail fut mis en circulation le 24 mars. La délégation de l'Empire britannique commença cinq jours plus tard à tenir des réunions pour étudier le document. Après quelques passes concernant des points à éclaircir dans le cadre du projet de Convention du Travail, les principales objections des Dominions retinrent l'attention de tous. Les articles 35 et 7 formaient le sujet de la contestation. Du point de vue du Canada et des autres Dominions, les dispositions de l'article 35, qui indiquaient l'existence d'une différence de situation entre un Dominion et une Haute Partie Contractante, présentaient un problème qu'il fallait résoudre. Une disposition de l'article 7 avait aussi un caractère offensant, puisqu'elle interdisait à tout Dominion de devenir membre du corps administratif de l'OIT. Même si par hypothèse, de nombreuses années devaient se passer avant que le Canada ou un des autres Dominions soient choisis, comme Sifton l'a affirmé il était "im-

portant qu'ils aient, tout comme les autres membres, au moins le droit de soumettre une candidature à la Conférence".

A la réunion de la délégation de l'Empire britannique du 3 avril, le seul sujet à l'étude était le projet d'organisation du travail. M. Lloyd George ouvrit la séance en demandant que le Canada énumère ses objections au projet de convention. Le ministre canadien des Douanes, M. Arthur Sifton, fit valoir le fait que les Dominions britanniques étaient assujettis à la Convention du Travail, qu'ils aient l'intention ou non d'en faire partie; ce à quoi M. Lloyd George répondit qu'ils se trouvaient exactement dans la même position que la Grande-Bretagne; M. Sifton, cependant, émit des conclusions différentes.

L'article 35 précisait que les Dominions britanniques et l'Inde avaient les mêmes droits et devoirs que si elles étaient Hautes Parties Contractantes. Ils n'avaient pas, bien entendu, le pouvoir de rejeter la Convention, car ils n'avaient pas le statut de Hautes Parties Contractantes. La Grande-Bretagne était la Haute Partie Contractante chargée de représenter les Dominions et les colonies; et sa signature à l'accord sur le Travail stipulait que le Canada reconnaissait l'Organisation internationale du Travail. M. G.M. Barnes, représentant britannique à la Commission du Travail, déclara que cette condition n'était pas dans les intentions de la Commission et que "s'il y avait le moindre doute, on pouvait modifier les termes". M. Sifton répondit que le Canada serait satisfait et retirerait ses objections si l'on nommait les Dominions et l'Inde parties séparées à la Convention. M. Lloyd George approuvait entièrement l'idée de faire des Dominions des Hautes Parties Contractantes. Cependant, la réunion se termina sans qu'une solution satisfaisante à ces questions ait été trouvée; une réunion prochaine étudierait la question.

Dès le début de la réunion du 9 avril, M. Barnes déclara qu'il semblait très peu probable que les autres délégations émettent des objections aux amendements proposés par la délégation de l'Empire britannique, puisqu'il ne s'agissait en grande partie que d'éclaircissements oraux. On poursuivit la discussion de l'article 35. M. Barnes fit remarquer que les amendements avaient été proposés pour tenir compte du nouveau statut de l'Inde et des Dominions. Sir Robert Borden et Lord Sinha, de l'Inde, n'étaient pas encore pleinement satisfaits et on se mit d'accord pour ajouter un amendement demandant que le projet de Convention "détermine de façon précise quels pays étaient membres" de l'OIT. En ce qui concernait l'article 7, il restait toujours la question de l'éligibilité des Dominions au corps administratif. M. Barnes exposa rapidement les objections reçues par la Commission au sujet de la prépondérance qu'auraient les délégués de l'Empire britannique lors de la conférence et également au sujet du fait que l'Empire britannique était traité comme une entité simple au Conseil de la Société des Nations. Borden fit observer que les conditions industrielles étaient très différentes à travers l'Empire; selon le Canada, les conditions étaient plus semblables en Amérique du Nord et,

Si l'on empêchait le Canada d'être représenté directement, une tendance regrettable pourrait se dessiner en faveur d'une représentation par l'intermédiaire des Etats-Unis plutôt que de l'Empire britannique.

Cet argument inquiétait Arthur Balfour, mais il craignait aussi que la Convention ne soit compromise par la réaction des autres nations à l'idée que les Dominions soient représentés au sein du corps administratif. Barnes fit

remarquer que rien dans la Convention empêchait l'élection de délégués des employeurs et des travailleurs des Dominions au corps administratif. L'opposition que manifestaient les Dominions ne fut pas adoucie par de telles assurances et Balfour assura aux délégués qu'il ferait tout son possible pour faire retarder suffisamment l'adoption des articles concernant le travail.

La délégation de l'Empire britannique proposa à la Séance plénière plusieurs amendements qui visaient à assouplir le règlement selon lequel les Etats devaient soumettre les conventions à l'autorité internationale compétente dans un délai d'un an, délai qui, en cas de circonstances exceptionnelles, aurait pu aller jusqu'à 18 mois. Sir Robert Borden présenta toutefois un autre amendement sous forme de résolution de la Conférence:

La Conférence autorise le Comité de rédaction à faire tous les amendements jugés nécessaires pour que la Convention soit conforme au Pacte de la Société des Nations pour ce qui est des caractères et des méthodes d'adhésion.

Pour les Dominions, cet éclaircissement était décisif; car il était destiné à leur assurer le même statut dans l'Organisation du Travail que celui qu'ils avaient gagné à la Société des Nations. Si cet amendement était accepté au cours de la Séance plénière, le statut qu'ils réclamaient leur serait accordé. En dépit de cette résolution, cependant, le protocole de l'article 7, concernant le corps administratif, ne fut pas modifié,

Aucune Haute Partie Contractante, y compris ses Dominions et ses colonies, qu'ils soient autonomes ou non, n'aura le droit de nommer plus d'un représentant.

Il fallait donc encore lutter pour faire reconnaître aux Dominions le droit d'être élus au corps administratif.

En même temps que les débats sur la Convention du Travail avait lieu une discussion semblable au sujet des clauses que la Commission voulait introduire dans le traité de paix. Ces clauses avaient rencontré une vive opposition au cours de réunions antérieures de la délégation de l'Empire britannique. Il y avait eu une certaine confusion au départ, créée par le fait que le projet des neuf clauses, qui avait été présenté aux délégués le 28 mars, n'était pas celui que la Commission avait établi, mais une nouvelle rédaction faite par G.N. Barnes, mécontent du texte original. Le 12 avril, Barnes envoya à Borden une deuxième copie du projet en lui demandant de lui exposer ses objections de façon à pouvoir ensuite trouver un terrain d'entente. Il faisait remarquer que "en ce qui concerne les Dominions, la principale objection est la clause numéro huit" qui stipulait que "les travailleurs étrangers qui ont droit de résidence légale dans un pays devraient jouir des mêmes conditions en ce qui concerne leur travail . . .". L'insertion d'une clause semblable dans le traité aurait placé le gouvernement canadien dans une position gênante car le gouvernement de la Colombie-Britannique s'était engagé dans la voie de pratiques discriminatoires envers les Orientaux dans certains métiers désignés. Barnes fit remarquer que, dans le deuxième projet, il s'était efforcé de bien faire comprendre que cette clause ne visait pas à donner aux ressortissants étrangers libre accès à tous les emplois dans un pays donné, mais qu'elle avait pour but unique d'assurer, dans la mesure où on leur permettait de prendre un emploi, que les conditions d'emploi soient les mêmes. Dans sa réponse du 15, Borden s'abstint de faire une déclaration précise, et se contenta de dire qu'il y avait moyen d'améliorer la clause et que ses recommandations seraient soumises à la délégation de l'Empire britannique lorsque celle-ci étudierait la question.



Lors de la réunion de cette délégation, le 17 avril, Borden annonça que le Canada ne pouvait accepter la clause 8, telle que Barnes l'avait réécrite. Hughes et Botha se montrèrent encore plus énergiques quant aux dangers que cette clause présentait pour leurs pays. Avant la réunion, cependant, Arthur Balfour, prévoyant peut-être le conflit qui allait se produire, avait préparé une troisième rédaction des clauses, les réduisant à six et évitant toute référence précise aux conditions de travail des travailleurs étrangers. Devant ce changement, la réunion fut ajournée pour étudier les nouvelles propositions. Deux jours plus tard, la délégation se réunit à nouveau et on se rendit vite compte que le projet de Balfour convenait mieux aux Dominions que le texte original de la Commission du Travail ou la révision que Barnes en avait faite. Au cours de la discussion, Sir Robert Borden fit comprendre qu'il préférerait le texte rédigé par Balfour car, selon lui, il était davantage dans l'esprit du Traité de faire une déclaration générale de principes. Il revint également sur le problème des travailleurs étrangers et observa que les travailleurs chinois et japonais n'étaient pas les seuls dont il fallait tenir compte; il y avait aussi le problème des soldats démobilisés à la fin de la guerre et qui découvraient que pendant leur absence, les étrangers avaient obtenu des salaires élevés. Borden était soutenu par les autres Dominions mais l'Inde indiqua qu'elle ne pouvait promettre que ses Princes acceptent des clauses basées sur des normes occidentales. Malgré tout, le projet de Balfour fut ratifié par la Délégation et transmis au Conseil des Quatre.

Bien entendu, cela ne signifiait pas que les autres délégués de la Conférence accepteraient le projet; ils ne l'acceptèrent pas. Plusieurs délégations, y compris celles de la Belgique, des Etats-Unis et du Japon, émirent de sérieuses réserves sur plusieurs points. Les Etats-Unis avaient déjà dressé des objections contre le projet de Balfour, préférant que les clauses soient numérotées comme dans le texte original publié par la Commission du Travail. A cela, Balfour rétorqua que si la paix du monde industriel dépendait d'un système de numérotage, il était tout disposé à faire numéroté les clauses de son projet. A la demande de Lloyd George, Sir Robert Borden s'attela à la tâche de rallier les suffrages au projet de Balfour; il commença les négociations sans attendre. Le 25 avril, il déjeuna avec Vandervelde et "l'entretint longuement" des modifications possibles à apporter aux clauses du traité. Il laissa un exemplaire du projet à Vandervelde, obtint de lui qu'ils se réunissent de nouveau le 27, puis, se rendit en hâte auprès du Colonel House pour discuter du même sujet. Après avoir recueilli les principales objections de ces délégués au projet, Borden était maintenant en mesure de remanier le texte de Balfour; il s'efforça de conserver la plus grande partie possible de l'original tout en apportant les modifications qui s'imposaient pour obtenir le soutien de la Belgique et des Etats-Unis. Borden termina son travail le 26 et le lendemain se présenta armé de son projet de clauses. Celui-ci reçut l'approbation de Barnes, de Robinson des Etats-Unis, de Vandervelde de Belgique et de Otchiai du Japon.

A la réunion de la délégation de l'Empire britannique qui eut lieu dans la matinée du 28 avril, Borden recommanda que l'on accepte son nouveau projet. Celui-ci ne gênait en rien les intérêts essentiels de l'Empire, dit-il, et les autres grandes délégations le jugeaient tout à fait raisonnable.

La délégation approuva la proposition; dans l'après-midi, Borden déposa les amendements à la séance plénière, qui les ratifia sans y mettre grande opposition. Même si au regard des normes sociales actuelles ces amendements

n'avaient rien de progressiste, le succès remporté par Borden n'en constitua pas moins une réalisation diplomatique d'importance. Les négociateurs les plus habiles et les plus expérimentés d'Europe n'avaient pas réussi à trouver un compromis aux clauses litigieuses; c'était un novice dans le domaine de la diplomatie internationale, représentant d'un pays qui, au début de la Conférence, n'avait pas été jugé suffisamment important pour qu'on lui accorde le droit d'avoir sa propre représentation qui avait finalement mis au point un compromis raisonnable. A l'avenir, la communauté internationale aurait plus de difficultés à refuser au Canada l'égalité de statut qu'il réclamait avec tant de persistance.

Sir Robert Borden fut obligé de revenir à nouveau sur le problème de la représentation des Dominions au corps administratif lors la réunion de la délégation de l'Empire britannique du 28 avril. Il avait rencontré Lloyd George précédemment et avait une fois de plus déclaré que si le Canada ne pouvait obtenir de siège au sein du corps administratif, les travailleurs canadiens chercheraient probablement à se faire représenter par les Etats-Unis. Au cours de la discussion qui suivit, on fit remarquer que l'accord qui s'était fait autour de la résolution de Borden à la séance plénière du 11 avril semblait rendre les Dominions admissibles. La délégation de l'Empire britannique fut d'accord pour faire supprimer la partie offensante de l'article 7 et pour que Sir Robert Borden entreprenne de rallier les suffrages des autres délégations.

Arthur Sifton se montrait mécontent de l'attitude britannique envers l'article 7, et il n'était pas satisfait de la disposition selon laquelle le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud, de même que le Royaume-Uni, ne disposaient que d'un seul représentant et qu'ils n'avaient pas de droit d'en élire d'autres au corps administratif. Il fit savoir à Borden qu'il était décidé à appuyer la thèse canadienne, malgré les impressions de certains délégués qui pensaient que le Canada commençait à se montrer gênant. "Il arrive", dit-il à Borden, "que la rapière soit une arme efficace; une autre fois ce peut être une hache ou un bâton." Le mémoire que Sifton soumit le 29 avril était un document aux termes énergiques et, bien qu'exprimé dans le style direct qui lui était particulier, il traduisait sans doute assez bien les sentiments des Canadiens devant les efforts répétés des Britanniques pour se soustraire aux exigences des gouvernements des Dominions. Il critiquait la répugnance de la Grande-Bretagne à "protester trop énergiquement" et laissa entendre que les travailleurs canadiens ne supporteraient pas d'avoir une position inférieure; il était fort probable que les membres du Parlement canadien n'admettraient pas non plus une telle position.

Lors de la réunion de la délégation de l'Empire britannique, le 5 mai, Borden revint encore une fois sur la question de l'éligibilité des Dominions. Les dirigeants des Dominions étaient de plus en plus mécontents de l'attitude de certaines des Grandes Puissances envers eux et de l'incapacité ou de la répugnance que la Grande-Bretagne montrait à appuyer leurs réclamations. Les représentants britanniques avaient tendance à minimiser les inquiétudes des Dominions. Ils firent remarquer que l'amendement présenté par Borden et accepté lors de la séance plénière du 11 avril protégerait la position des Dominions. Bonar Law et Lloyd George signalèrent que le Conseil actuel de la Société subirait des changements et que les Dominions "avaient autant de chances que les autres membres de la Société" d'y être élus. Ces assurances ne réussirent pas à convaincre Borden. Il avait été porté à croire que son amendement précédent possédait assez de force pour éliminer la clause de

l'article 7, qui empêchait de façon explicite les Dominions de devenir membres du corps administratif. Le comité de rédaction refusa cependant d'envisager ce point de vue. Le Canada avait payé un lourd tribut sur les champs de bataille d'Europe pour acquérir le droit de posséder sa propre voix au sein des conseils internationaux, et, pour le gouvernement Borden, c'était tout ou rien. Sir Robert le fit parfaitement comprendre lors de la réunion du 5 mai.

Le Canada n'accepterait jamais cette position. . . . Si le Canada rejetait la Convention du Travail, il se verrait dans l'obligation, immédiatement après la signature du Traité, de donner son avis de retrait de la Société des Nations, qui était liée à la Convention du Travail. Le Premier ministre du Canada n'avait pas la réputation de prendre des positions extrêmes et son ultimatum produisit l'effet escompté. Lloyd George accepta d'inscrire cette question à l'ordre du jour du Conseil des Trois qui devait se réunir le lendemain. L'opposition que manifesta le Conseil se révéla bien moindre que les Dominions ne l'avaient craint. Clemenceau, Wilson et Lloyd George furent d'accord pour apporter des modifications à la Convention du Travail de façon à satisfaire aux réclamations des Dominions. Ils donnèrent des instructions au comité de rédaction pour que ces changements soient incorporés dans le texte du Traité de paix. Lorsque la séance plénière commença, dans l'après-midi, la clause litigieuse avait été supprimée. De même qu'à la Société des Nations, le Canada, les autres Dominions et l'Inde avaient réussi à faire reconnaître leur nouvelle position sur la scène internationale. Ainsi, le 6 mai 1919, la Convention qui créait l'Organisation internationale du Travail, se voyait ratifiée à la Conférence de la paix de Paris.

### **La Conférence du Travail de Washington**

Les travaux préparatoires de la première conférence de l'OIT commencèrent tout de suite après l'adoption, par la Conférence de la Paix, de la partie du traité qui concernait le travail. Un comité d'organisation fut mis sur pied sous la présidence d'un Français, M. Arthur Fontaine. Le comité se composait des représentants des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et de la Suisse. Il était chargé de préparer l'ordre du jour et de nommer les huit Etats dont la puissance industrielle était la plus importante. Au début d'août, le gouvernement des Etats-Unis envoya les invitations officielles à la Conférence de Washington. La manière dont il s'y prit causa une certaine irritation au sein du gouvernement canadien. L'invitation officielle était faite au seul gouvernement britannique, auquel on demandait de faire parvenir le plus rapidement possible à Washington "Les noms des représentants britanniques et de leurs conseillers". Aucune mention n'était faite des représentants des Dominions; ils devaient sans doute être compris dans le terme général "représentants britanniques". Le Canada fut informé de l'invitation par le Chargé d'Affaires britannique à Washington, M. R.C. Lindsay. Le gouvernement canadien manifesta son mécontentement de n'avoir pas reçu d'invitation propre dans sa réponse à Lindsay:

Le gouvernement du Canada accepte l'invitation du gouvernement des Etats-Unis d'envoyer ses délégués et d'autres représentants à Washington dans le but d'assister à la Conférence. Le gouvernement du Canada souhaite que le gouvernement des Etats-Unis se souvienne que le Canada est membre de l'Organisation Internationale du Travail et que toute communication ayant trait à ce sujet en tienne compte, tout en étant transmise normalement par l'intermédiaire de l'Ambassade de Grande-Bretagne.

Borden décida de ne pas tenir compte des implications de la procédure suivie par les Etats-Unis et envoya directement à Washington la liste des membres de la délégation canadienne, sans passer par le ministère des Affaires étrangères de Londres.

Le Gouvernement canadien s'est particulièrement intéressé au choix des membres du corps administratif de l'OIT. A la Conférence de la paix de Paris, le Canada avait lutté pour obtenir le droit d'être membre de ce corps. Certains membres du gouvernement, Arthur Sifton par exemple, estimaient que "selon n'importe quel moyen équitable de déterminer l'importance industrielle d'un membre au point de vue de la main-d'oeuvre, le Canada était parmi les huit principaux pays." Le 21 août, le comité d'organisation annonçait sa décision. La France, l'Italie, le Japon, la Belgique, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Suisse et l'Allemagne devaient être désignés comme les principaux Etats industriels. (Au cas où l'Allemagne ne pourrait devenir membre de l'OIT avant la Conférence de Washington, l'Espagne prendrait momentanément sa place). Après avoir examiné les statistiques sur lesquelles semblait s'être fondé le choix du comité d'organisation, le Gouvernement canadien a conclu que le Canada aurait dû occuper un rang plus élevé que plusieurs des Etats choisis. Le 8 septembre, on envoyait le télégramme ci-après au comité d'organisation pour lui faire connaître la position canadienne.

Le Gouvernement canadien estime que l'on devrait poser une règle ou une norme pour déterminer qui sont les membres d'une importance industrielle majeure. En l'absence d'une règle de ce genre, le Gouvernement canadien estime que la revendication du Canada, qui souhaite être placé parmi les huit membres d'une importance industrielle majeure, mérite d'être étudiée davantage. . . . En ce qui concerne beaucoup des aspects importants des ressources et de la mise en valeur, le Canada se compare favorablement avec plusieurs des grands pays industriels; si la comparaison se limite aux pays d'une importance industrielle moindre qui ont été provisoirement désignés, comme l'Espagne et la Suisse, l'avantage va alors nettement au Canada. Par rapport aux neuf pays provisoirement désignés, le Canada occupe la première place en ce qui concerne a) la superficie b) le nombre de milles de voies ferrées par 10,000 habitants, c) le nombre de milles de lignes télégraphiques par 10,000 habitants, la seconde place pour ce qui est a) des ressources hydrauliques exploitées, la troisième à l'égard du nombre total de milles de voies ferrées, la cinquième pour ce qui est a) du nombre total de milles de lignes télégraphiques, b) le total des exportations, la sixième pour ce qui est a) de la production de fer en gueuse b) le nombre total de milles de lignes télégraphiques, la septième pour ce qui est a) de la production totale de charbon, b) des importations totales c) du commerce extérieur total, la huitième, en ce qui concerne la population. Pour tous les points importants, le Canada se trouve parmi les huit principaux membres indiqués ici et il y occupe fréquemment une place élevée.

Le Canada n'était pas la seule nation à s'offusquer de la décision du Comité: la Pologne, la Suède et l'Inde ont également revendiqué d'être considérés comme des membres d'une importance industrielle majeure.

La mise en question de la décision du comité d'organisation créait un problème pour l'OIT. Le comité avait espéré que son choix serait accepté à l'unanimité afin que le corps administratif se trouve constitué lors de la Conférence de Washington. Aux termes de la Convention du Travail, le corps administratif était chargé de l'organisation du bureau du travail et devait en nommer le directeur. Il était donc indispensable que le corps administratif fût créé le plus tôt possible. Le mandat du comité d'organisation, qui, à de nombreux égards, servait de corps administratif provisoire, devait expirer

à la Conférence de Washington. Si la question du corps administratif n'était pas alors réglée, l'OIT n'aurait pas d'administration distincte.

Au début d'octobre, Arthur Fontaine envoyait une lettre aux membres de l'OIT afin d'encourager le Canada, l'Inde, la Suède, et la Pologne à retirer leurs objections à l'égard des Etats désignés par le comité comme devant constituer le corps administratif. Il soulignait le fait que la composition du corps ferait l'objet d'une révision dans un délai de trois ans. Faute de consentement unanime, toutefois, la question devrait être renvoyée devant le Conseil de la Société des Nations qui, aux termes de l'Article 7 de la Convention du Travail, était habilité à régler toute question concernant la nomination des membres d'une importance industrielle majeure. Le Conseil de la Société des Nations ne pourrait s'occuper de la question avant la Conférence de Washington, et de cette manière l'organisation du bureau du travail et l'activité de l'OIT se trouveraient retardées. Fontaine faisait également allusion aux critères utilisés par le comité d'organisation pour le choix des Etats d'une importance industrielle majeure. Il expliquait que l'on avait envisagé le pourcentage de la population employé dans l'industrie, la quantité d'énergie utilisée dans l'industrie, la longueur du réseau ferroviaire par 10,000 habitants et la valeur des échanges commerciaux, mais que le comité avait jugé impossible, après délibération, d'adopter comme décisif l'un quelconque de ces critères, ou toute formule fondée sur ces principes. Les revendications de plusieurs Etats (dont le Canada) avaient été étudiées en ce qui concerne les deux dernières places au conseil d'administration. Le Comité, après son "étude générale", avait octroyé ces sièges à la Suisse et à l'Espagne. En dépit des efforts de Fontaine, les objections ne furent pas retirées, et c'est ainsi qu'à la veille de la Conférence de Washington il planait encore une grande incertitude sur la manière dont la question serait résolue.

La première Conférence internationale du Travail s'est réunie dans des circonstances fort défavorables. Lorsque Washington a été choisie comme siège de la Conférence, le prestige du président Wilson atteignait son plus haut point et les Etats-Unis étaient parmi les principaux défenseurs du nouvel internationalisme. En octobre, toutefois, l'administration Wilson se trouvait en pleine crise politique intérieure relativement au Traité de Versailles. Le débat sur la ratification au Sénat des Etats-Unis fut long et amer, et il y eut de sévères critiques aussi bien à l'endroit de la constitution de l'OIT que du Pacte de la Société des Nations. L'avenir incertain du Traité aux Etats-Unis créait un problème pour les organisateurs des conférences; en effet, s'ils n'avaient pas ratifié le traité, les Etats-Unis ne seraient pas membre de l'OIT et ne pourraient pas participer officiellement aux travaux de la conférence. Au moment de l'inauguration de la conférence, le 29 octobre, le sort du Traité aux Etats-Unis était encore incertain, et bien qu'agissant en qualité de pays d'accueil, les Etats-Unis n'étaient pas représentés par une délégation officielle. A la demande des délégués, toutefois, le secrétaire au Travail, William B. Gompers, de la Fédération ouvrière américaine, a participé à plusieurs séances en qualité d'observateur.

La crise relative à la ratification du Traité au Sénat des Etats-Unis a également créé une situation pénible pour le Gouvernement canadien. L'une des objections au Traité était qu'il y aurait six votes britanniques à la Société des Nations et à l'OIT. Pour beaucoup d'Américains le nouveau statut des

Dominions représentait simplement une extension de l'influence britannique dans les affaires mondiales. Du point de vue canadien, cet argument était plutôt paradoxal puisque le Canada se trouvait souvent plus près des Etats-Unis que de la Grande-Bretagne. Le retard de la ratification signifiait aussi que le Canada, en tant que seul pays de l'Amérique du Nord officiellement représenté à la Conférence de Washington, pourrait être vu comme le porte-parole d'un point de vue nord-américain.

Dans ces circonstances, et vu la proximité d'Ottawa par rapport à Washington, il était compréhensible que le Canada souhaitât être bien représenté. De fait, sa délégation de vingt-six membres était la plus importante à la Conférence. A la tête de la délégation et représentant le gouvernement se trouvaient le ministre du Travail, G.D. Robertson, et le secrétaire d'Etat suppléant aux Affaires extérieures, N.W. Rowell. Le président de la *British American Oil*, S.W. Parsons, était le délégué des employeurs, et P.J. Draper, le représentant du monde ouvrier. Les délégués étaient aidés par une liste impressionnante de conseillers qui comprenait Loring C. Christie, F.A. Acland, sous-ministre du Travail, J.T. Stirrett, secrétaire général de l'Association des manufacturiers canadiens, et Tom Moore, président du Congrès des métiers et du travail. Tous les gouvernements provinciaux étaient aussi représentés, généralement par des ministres désignés ou par des hauts fonctionnaires; l'Ile-du-Prince-Edouard, toutefois, avait choisi l'ancien ministre du Travail, devenu chef de l'Opposition fédérale, W.L. Mackenzie King.

Avec une aussi grande délégation, le Canada devait inévitablement jouer un rôle actif dans les travaux des diverses commissions créées par la Conférence. Le sénateur Robertson fut nommé auprès du comité de sélection, organisme influent qui établissait et organisait le travail des diverses commissions chargées d'examiner des aspects précis de la législation. Auprès de la commission qui étudiait la question de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit heures, il y avait trois Canadiens, MM. Robertson, Parsons et Draper. Rowell qui était président de la commission pour l'étude des demandes d'admission, a exercé un grand ascendant personnel sur la Conférence au cours du débat sur l'admission de la Finlande. Un rapport de la majorité avait recommandé l'admission de la Finlande à l'OIT. Tout en envisageant avec sympathie le cas finlandais, Rowell se sentit contraint de présenter un rapport minoritaire en séance plénière. La Finlande n'étant pas membre de la Société des Nations, elle ne pouvait à son avis devenir membre de plein droit de l'Organisation du Travail. Elle pouvait être autorisée à participer à la Conférence, mais n'avait pas droit à devenir membre de l'OIT avant d'être admise à la Société des Nations. Au cours du débat qui suivit, le rapport de Rowell fut accepté et la Conférence rejeta le rapport majoritaire.

En dépit de certaines frictions entre représentants des employeurs, des travailleurs et du gouvernement à l'intérieur de la délégation canadienne, une coopération étroite s'établit d'une manière encourageante entre représentants du gouvernement fédéral et représentants des provinces à la Conférence. Cette collaboration était en effet indispensable si l'on voulait réaliser des progrès véritables dans la législation du travail au Canada. Un haut fonctionnaire du ministère du Travail fit rapport que les conseillers provinciaux avaient rendu les plus grands services dans les discussions sur les divers problèmes étudiés à la Conférence. Leurs vues concordaient dans chaque cas avec les décisions des délégués fédéraux. On pouvait donc légitimement espérer que dans l'avenir

les frontières des provinces ne constitueraient plus des obstacles à la réforme ouvrière.

La dernière question à l'ordre du jour de la Conférence de Washington, l'élection du corps administratif, avait une grande importance pour le Canada. L'élection eut lieu le 25 novembre, deux jours avant la clôture de la conférence. Sur les trente-six Etats qui étaient représentés à la réunion, quatorze ont pris part à la "discussion longue et ardue" qui a précédé le vote. Bien qu'ayant été impliqué dans la controverse qui entourait le choix des huit Etats d'une importance industrielle majeure, le Canada s'est tenu à l'écart du débat. On a décidé enfin de maintenir la liste du comité d'organisation, en attendant le résultat de l'enquête du conseil de la Société des Nations. De cette manière, la Conférence pourrait procéder à l'élection des quatre membres non permanents et à la constitution d'un corps administratif. L'Inde s'obstina à refuser de reconnaître la liste du comité d'organisation et s'abstint de participer à l'élection. Au cours de l'élection qui suivit, le Canada se classa au troisième rang au point de vue du nombre des voix et fut élu pour un mandat de trois ans au corps administratif avec l'Espagne, l'Argentine et la Pologne.

Le nouvel organisme tint ses deux premières réunions au cours des dernières journées de la Conférence. Le sénateur Robertson représentait le Gouvernement canadien à ces séances, auxquelles participait également P.M. Draper, le délégué de la main-d'oeuvre canadienne. Le Canada avait été aussi élu à un siège de la main-d'oeuvre au corps administratif en attendant l'admission des Etats-Unis à l'OIT. A la première séance, Arthur Fontaine fut élu président du conseil d'administration, et Albert Thomas fut nommé directeur du Bureau du Travail. A la deuxième, on approuva un budget de £10,000 couvrant les dépenses du Bureau du Travail pour les quatre premiers mois. Ces questions d'intérêt immédiat étant résolues, le corps administratif suspendit ses séances jusqu'en janvier suivant.

La Conférence du Travail de Washington prit fin le 27 novembre. On avait abattu de la bonne besogne dans l'espace d'un mois: examen de la plupart des problèmes d'organisation de l'OIT, constitution du corps administratif, création du Bureau du Travail, nomination d'un Directeur et adoption d'un budget initial. Mais, chose encore plus importante, la Conférence avait adopté six projets de Convention et six recommandations touchant une législation du travail. Les projets de Convention concernaient: la mise en oeuvre de la journée de huit heures et de la semaine de quarante-huit heures, le chômage, le travail des femmes la nuit, le travail des femmes avant et après la maternité, l'âge minimum des enfants dans l'industrie, et le travail de nuit des enfants dans l'industrie. Les recommandations avaient trait au chômage, à la réciprocité de traitement des travailleurs étrangers, à la prévention de l'anthrax, à la protection des femmes et des enfants contre l'intoxication par le plomb, à l'établissement de services de santé du Gouvernement et à la mise en oeuvre de la Convention de Berne de 1906. Pour une réunion inaugurale, c'était certes un résultat impressionnant. Le Canada partageait entièrement le sentiment de satisfaction générale devant le progrès accompli et se montrait lui aussi très optimiste quant aux réalisations possibles de l'avenir.

## **Conclusion**

Le Gouvernement canadien pouvait se montrer hautement satisfait des résultats de la Conférence du Travail de Washington. Non seulement sa

délégation avait contribué d'une façon importante aux travaux de la Conférence, mais le Canada s'était vu attribuer deux sièges au corps administratif de l'OIT. Guère plus d'une année auparavant, le Canada formait partie intégrante de l'Empire britannique et n'avait aucun statut international indépendant. En novembre 1919, il avait obtenu un statut distinct pour sa délégation à Paris, avait signé le Traité de Versailles et était membre fondateur de la Société des Nations et de l'OIT, avec mandat à l'intérieur de l'organe d'administration de ce dernier. L'acceptation internationale du nouveau statut des Dominions a peut-être été remportée à Paris, mais elle semblerait avoir été confirmée à Washington par l'élection du Canada au corps administratif de l'OIT.

La réaction du public, au Canada, à l'égard de l'admission à la Société des Nations et à l'OIT a été dans l'ensemble favorable. On avait effectué à Paris et à Washington un travail minutieux d'information pour faire connaître aux Canadiens les activités de leurs représentants, et les Canadiens étaient fiers du nouveau statut de leur pays à l'étranger. Même parmi ceux qui s'étaient opposés à une participation étendue du Canada à la guerre, il y avait un optimisme modéré quant au rôle possible de la Société des Nations et de l'OIT pour l'avènement de la paix et de la stabilité en Europe et dans le monde. Certains journaux canadiens approuvaient hautement la politique suivie par le gouvernement; la plupart étaient prêts à accepter et appuyer une participation aux organismes internationaux de l'après-guerre. Il y avait cependant un sentiment répandu qu'après cinq années d'une participation coûteuse en Europe, les priorités gouvernementales devraient être dirigées vers les affaires intérieures plutôt que vers les affaires étrangères. Le mouvement isolationniste ne s'est jamais développé au Canada dans la même mesure qu'aux Etats-Unis, mais dans les années qui ont immédiatement suivi la guerre, c'était un élément dont n'importe quel gouvernement du Canada devait tenir compte.

En dépit de réserves de ce genre, la participation canadienne aux travaux de l'Organisation du Travail s'est continuellement élargie. On a fait appel de plus en plus à des Canadiens dans les nominations auprès des diverses commissions ou pour des études spéciales nécessitant des conseillers techniques. Un autre encouragement dans la voie d'un rôle plus actif a été fourni en novembre 1922, lorsqu'une solution favorable a été apportée à l'égard d'une revendication que le Canada formulait depuis longtemps. A la Conférence de Washington de 1919, le Canada avait maintenu qu'il aurait dû être choisi comme membre permanent du corps administratif de l'OIT en raison de son importance industrielle. Ce grief avait été retiré au moment de l'élection du pays à l'un des quatre sièges non permanents. Le Conseil de la Société des Nations, à qui incombait la décision finale, s'était prononcé contre toute reconstitution du corps administratif avant l'expiration du mandat initial de trois ans. Au moment de la publication du rapport du Conseil en novembre 1922, le Canada et l'Inde étaient parmi les huit Etats d'une importance industrielle majeure. Bien que cette décision affirmât diplomatiquement qu'elle ne visait pas à influencer la composition du corps administratif établie par la première Conférence, on pouvait y voir de fait une justification de la revendication antérieure du Canada. Etant donné la rapide expansion du travail de l'OIT et la nécessité d'une représentation aux séances fréquentes du corps administratif, le Gouvernement canadien a entrepris une étude des méthodes susceptibles de rendre plus efficace la participation canadienne. Une proposition, qui était appuyée par le sous-ministre du Travail, F.A. Acland, avait



trait à la nomination à Genève d'un représentant permanent dont les fonctions seraient celles de délégué ou de conseiller auprès des délégués venant du Canada. En décembre 1924, W.A. Riddell fut nommé conseiller canadien, accrédité auprès de la Société des Nations et de l'OIT. Au point de vue du travail de l'Organisation, c'était une nomination particulièrement bonne, car Riddell avait été conseiller auprès de la délégation canadienne à la première Conférence du Travail et avait fait partie du personnel de l'Office international du travail de 1920 à 1924. Il semble que l'observation de Philippe Roy, délégué à la deuxième Conférence du Travail, qui voyait en l'OIT "la plus importante et la plus active de toutes les branches de la Société des Nations", était progressivement acceptée par le Gouvernement canadien, qui prenait des initiatives en conséquence.

Tom Moore, président du Congrès des métiers et du travail et délégué à plusieurs des premières conférences, demeura modérément optimiste au sujet de la participation du Canada à l'OIT. Tout en critiquant le fait que le Canada n'avait pu surmonter l'obstacle constitutionnel qui gênait la ratification des conventions de l'OIT, il estimait que l'attitude des délégués aux conférences était progressiste. Son opinion selon laquelle l'expérience de Genève marquait "le commencement de ce qui pouvait être probablement un parlement mondial" était prématurée, mais son exposé succinct des forces et des faiblesses de l'Organisation internationale du travail demeure aussi valable aujourd'hui qu'il l'était il y a un demi-siècle.

Ce n'est pas une réussite en ce qui concerne la réalisation des ambitions de la main-d'oeuvre. Ce n'est pas une réussite dans la mesure où il y a coïncidence avec les désirs de ceux qui voudraient retarder le progrès. Mais c'est un succès au point de vue de la révélation des possibilités de coopération internationale et de collaboration entre tous les milieux, et c'est un succès parce que les affaires dont est saisie chaque année la Conférence internationale du travail sont des questions qui se rattachent au développement spirituel de l'ensemble des êtres humains.

## NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

Les sources principales de la présente brochure sont les archives du ministère et de la Conférence de la paix de Paris (ministère des Affaires extérieures), et les archives du ministère du Travail. Certains renseignements proviennent aussi de plusieurs collections de manuscrits des Archives publiques du Canada: Papiers de Sir R.L. Borden, Papiers de L.C. Christie, Papiers de W.L.M. King, Papiers de Tom Moore, Papiers de N.W. Rowell, Papiers de A.L. Sifton, Archives de la Maison du Canada (Londres), Archives des Gouverneurs généraux. La Gazette du Travail (mensuel) a publié beaucoup d'articles, tant d'actualité que d'intérêt historique, sur la participation du Canada à l'OIT. La Gazette du Travail a été particulièrement utile en ce qui concerne les documents de la Conférence du Travail de Washington.

Les événements qui ont conduit à la formation de l'OIT sont examinés dans l'ouvrage de J.W. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization* (2 volumes, New York, 1934). L'évolution du rôle joué par le Canada dans les questions internationales de main-d'oeuvre est esquissé dans les deux livres de J.P. Després, *Le Mouvement ouvrier Canadien* (Montréal, 1946) et *Le Canada et l'Organisation internationale du travail* (Montréal, 1947), ainsi que dans l'ouvrage de H.A. Logan, *The History of Trade-Union Organization in Canada* (Chicago, 1928).

Il existe maintenant de nombreux comptes rendus de la Conférence de la paix de Paris et de la création de l'OIT, la meilleure source étant les volumes de Shotwell. Le rôle du Canada est exposé particulièrement en détail dans: *Robert Laird Borden: His Memoirs*, édité par Henry Borden (2 volumes, Londres, 1938), *Canada at the Paris Peace Conference* (Toronto, 1942), par G.P. de T. Glazebrook, et *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada, Vol. II, Conférence de Paris sur la Paix*, édité par R.A. MacKay, ouvrage qui doit être publié en 1969 sous les auspices du ministère des Affaires extérieures.

L'ouvrage de référence le plus complet est le volume publié par la Bibliothèque de l'OIT dans sa Série bibliographique (No. 19), *Bibliographie de l'Organisation internationale du travail* (Genève, 1959).

Pour les personnes que la chose intéresse, des exemplaires complètement annotés de la présente brochure ont été déposés auprès de la Direction historique du ministère des Affaires extérieures à Ottawa et à la bibliothèque du ministère du Travail à Ottawa.

### *Les auteurs*

JOHN A. MUNRO est historien au ministère des Affaires extérieures et éditeur des *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*. Il a enseigné à l'Université de Victoria et au Collège Selkirk; il est l'auteur d'un certain nombre d'articles politiques et historiques.

FRANK E. BURKE étudie au niveau du doctorat à l'Université Western Ontario et prépare actuellement une dissertation sur O.D. Skelton, ancien sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Il a donné des conférences au King's College de l'Université Western Ontario.

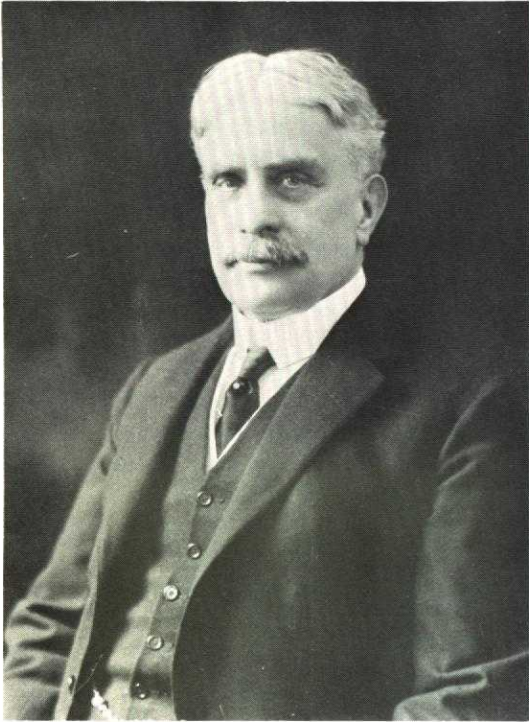
*Ces photos sont reproduites  
grâce à la courtoisie des  
Archives publiques du  
Canada.*



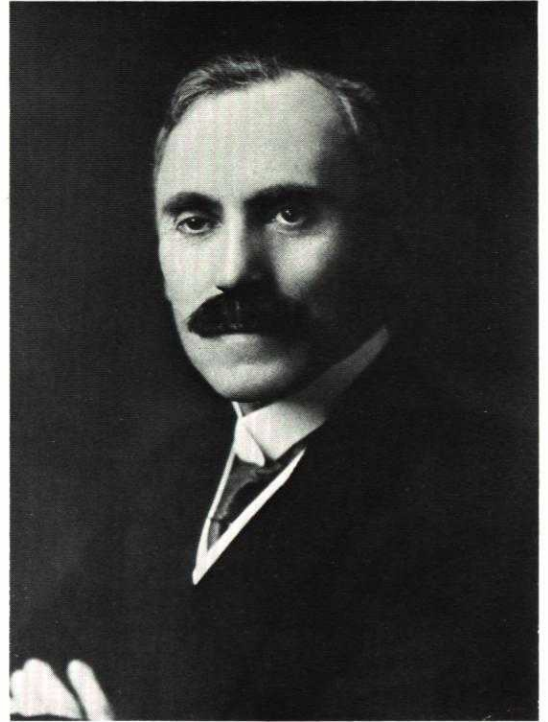
Conférence internationale du Travail, Washington, 1919.

Washington Labour Conference, 1919.





R. L. BORDEN



N. W. ROWELL



G. D. ROBERTSON



P. M. DRAPER

Canada and the Founding of  
the International Labour Organization

Notes.

1. J.W. Follows, Antecedents of the International Labour Organization p. 143.
2. I.F. Ayusawa, International Labour Legislation, pp. 43-59.
3. Follows, Op. Cit., p. 155.
4. Ibid., p. 156; H.J.W. Hetherington, International Labour Legislation, p. 9.
5. Hetherington, Op. Cit., p. 8.
6. Follows, Op. Cit., p. 172.
7. Ibid., p. 174.
8. quoted in Canada, Department of Labour, Canada and the International Labour Conference, Bulletin No. 5, Industrial Relations Series, p. 4.
9. quoted in Ibid., p. 4.
10. W.L.M. King quoted in Canada, Department of Labour, Annual Report, 1911.
11. J.-P. Després, Le Canada et L'Organisation Internationale du Travail, p. 48.
12. The Conferences were: Conference on Social Insurance, The Hague, September 6-8; Conference on Higher Technical Education, and Conference on Professional Diseases and Industrial Accidents, Brussels, September 9-12; Conference on Unemployment, Paris, September 18-21; Sixth General Meeting of the International Association for Labour Legislation, Lugano, September 26-28. W.L.M. King Papers (Public Archives of Canada), vol. C23. See also Files of the Department of External Affairs (hereafter D.E.A.), 582-1910.
13. King Papers, vol. C23, undated memorandum.
14. Ibid.

15. This statement is based on a reading of the Annual Report of the Department of Labour from 1906-1919. See also Allan Donnell, "Canada's Ministers of Labour". Labour Gazette (September, 1950), p. 1291.
16. Després, Op. Cit., p. 42.
17. F.A. Acland to Under-Secretary of State for External Affairs, 15 May, 1914; Sir J. Pope to Deputy Minister of Labour, 18 May, 1914; F.A. Acland to Under-Secretary of State for External Affairs, 19 May, 1914. D.E.A. 519-1914.
18. Després, Le Mouvement Ouvrier Canadien, p. 112.
19. R.H. Coats, "The Labour Movement in Canada", in Canada and its Provinces, vol. IX, p. 298. See also, Trades and Labour Congress of Canada, An Historical Review: The Trades and Labour Congress of Canada. 1873-1949, p. 4.
20. H.A. Logan, Trade Unions in Canada, p. 83.
21. Coats, Op. Cit., p. 339.
22. Després, Le Canada et L'Organisation Internationale du Travail, pp. 24-51.
23. J. Mainwaring, "Canada and the World Movement towards Social Justice", Labour Gazette (September, 1950), p. 1465.
24. Després, Le Mouvement Ouvrier Canadien, p. 111.
25. Trades and Labour Congress of Canada, Report of the Proceedings of the Fourteenth Annual Convention, Vancouver, 1915, p. 15.
26. Canada, Department of Labour, Annual Report on Labour Organization in Canada, 1917.
27. Proposal for a World Labour and Socialist Peace Conference to be held simultaneously with the Official Peace Conference, War Cabinet, G.T. 6384, (11th November, 1918) in Department of External Affairs, Peace Conference Files (hereafter P.C.F.), Folder 13.

28. W.S. Saunders, The International Labour Organization of the League of Nations, p. 3.
29. Op. Cit.
30. Labour Matters and the Peace Conference, joint memorandum by the Home Office and the Ministry of Labour, War Cabinet, P-41, December 9, 1918, in P.C.F., Folder 13.
31. Ibid.
32. Notes of an Allied Conversation, December 3, 1918, I.W.C. 42, P.C.F., Folder 13.
33. Sir R.L. Borden to Sir George Perley, 2 November, 1918, Borden Papers (Public Archives of Canada), vol. 245.
34. Governor-General to W. Long, 6 November, 1918, Ibid.
35. G.D. Robertson to Borden, n.d.; Governor-General to Long, 8 November, 1918, Ibid.
36. Arrangements for Giving Effect to the Decisions of the Peace Conference on Saturday January 18th, note by the Secretary, (M.P.A. Hankey). W.C.P. 20, n.d., in P.C.F., Folder 13.
37. Shotwell, ed., The Origin of the International Labour Organization, I, p. 128.
38. E.J. Solano, ed., Labour as an International Problem, pp. 49ff.
39. Memorandum regarding proposed action to be taken on the draft conventions and recommendations adopted by the International Labour Conference, Ottawa, January 2, 1919, in Files of the Department of Labour (hereafter D.O.L.) 600-021 - (1)D.
40. Ibid.
41. Peace Conference, Report of the Commission on International Labour Legislation, March 24, 1919, P.C.F. Folder 5.
42. Ibid.



43. Ibid.
44. British Empire Delegation, 14th and 15th Minutes, March 29 1919, in P.C.F., Folder 5.
45. Memorandum by Mr. Sifton, April 2, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
46. British Empire Delegation, 17th Minutes, April 3, 1919, P.C.F., Folder 5.
47. Ibid.
48. British Empire Delegation, 19th Minutes, April 9, 1919, P.C.F., Folder 5.
49. Ibid.
50. ibid.
51. Proceedings of the Preliminary Peace Conference, Protocol Number 4, April 11, 1919, reprinted in J.T. Shotwell ed., The Origins of the International Labour Organization, II, 407.
52. Report of the Commission on International Labour Legislation, P.C.F. Folder 5.
53. Clauses Proposed for Insertion in the Treaty of Peace, note by Mr. Barnes, March 28, 1919, W.C.P. 383B (revised), P.C.F., Folder 13.
54. Ibid.; G.N. Barnes to Borden, April 12, 1919, P.C.F. 13.
55. Borden to Lloyd George, March 27, 1919, Borden Papers, vol. 127.
56. Borden to Barnes, April 15, 1919, P.C.F. Folder 13.
57. British Empire Delegation, 24th Minutes, April 17, 1919, P.C.F. Folder 5.
58. British Empire Delegation, 25th Minutes, April 19, 1919, P.C.F. Folder 5.
59. Ibid.

60. Ibid.
61. Ibid.
62. H. Borden, ed., Robert Laird Borden: His Memoirs, II, p. 933.
63. Ibid., pp. 943-44.
64. Ibid., p. 944; Shotwell, At the Paris Peace Conference, p. 295.
65. British Empire Delegation, 29th Minutes, April 28, 1919, P.C.F. Folder 5.
66. Shotwell, The Origins of the International Labour Organization, I, p. 216.
67. British Empire Delegation, 29th Minutes, April 28, 1919, P.C.F. Folder 5.
68. Ibid.
69. A.L. Sifton to Borden, April 29, 1919, P.C.F. Folder 61.
70. Memorandum by Mr. Sifton, April 29, 1919, P.C.F. Folder 61.
71. British Empire Delegation, 30th Minutes, May 5, 1919, P.C.F. Folder 5.
72. Ibid.
73. Ibid. See also, C.J.B. Hurst to Borden, April 23, 1919, Borden Papers, vol. 127.
74. British Empire Delegation, 30th Minutes, May 5, 1919, P.C.F. Folder 5.
75. M.P.A. Hankey to M. Dutasta, May 6, 1919. R.L. Borden, Canada in the Commonwealth, p. 104.
76. Circular letter from Arthur Fontaine and H.B. Butler, May 10, 1919, D.O.L. 619.
77. Milner to Devonshire, September 13, 1919, D.E.A. 74-A-1926.

78. R.C. Lindsay to Devonshire, August 13, 1919, D.E.A.  
74-A-1926.
79. Devonshire to Lindsay, August 25, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
80. Pope to Governor-General's Secretary, October 21, 1919;  
L.H. Davies to Milner, October 27, 1919, D.E.A.  
74-A-1926.
81. Sifton to Borden, May 8, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
82. Milner to Devonshire, August 21, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
83. Devonshire to Milner, September 9, 1919, Canada House  
Records C12/73.
84. Milner to Devonshire, October 11, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
85. Circular letter from Arthur Fontaine, October 8, 1919,  
D.E.A. 74-A-1926.
86. Canada, Department of External Affairs, Labour Convention  
and General Principles, p. 5.
87. Circular letter from Arthur Fontaine, October 8, 1919,  
D.E.A. 74-A-1926.
88. Ibid.
89. W.A. Riddell, World Security by Conference, p. 16.
90. This objection was unjustified, as later events were to  
prove. At the Second (Genoa) International Labour  
Conference, for example, Canada and Great Britain  
voted differently on an issue of "vital importance  
to the Empire". Solano, Op.Cit., pp. XXXI-XXXII.
91. W.A. Riddell, "Canada and the First Year of the I.L.O.",  
Labour Gazette (December, 1919), p. 1259.
92. "League of Nations International Labour Conference",  
Labour Gazette (December, 1919), pp. 1427-1428.
93. Riddell, "Canada and the First Year of the I.L.O.",  
p. 1260.

94. Hetherington, International Labour Legislation, p. 49.
95. G.H. Brown to T.M. Molloy, November 22, 1919, D.O.L. 600-021-1(D).
96. Ibid.
97. Letter from Baron Mayor des Planches to the President of the Washington Conference Concerning Membership of the Governing Body, n.d., reprinted in Shotwell, The Origins of the International Labour Organization, II, p. 502.
98. Solano, Op. Cit., p. XXVIII.
99. Letter from Baron Mayor des Planches.... in Shotwell, Op. Cit., p. 502.
100. Ibid.
101. The Governing Body of the International Labour Office, Minutes of the First Sitting (the 27th November, 1919) Minutes of the Second Sitting (the 28th November, 1919).
102. Canada, Department of Labour, Canada and the International Labour Conference / Bulletin No. 5, Industrial Relations Series/ pp. 10-19.
103. See for example: C.O. Knowles to M.E. Nichols, May 12, 1919, Thomas White Papers (Public Archives of Canada), vol. 9; F.A. Acland to G.D. Robertson, November 1, 1919, D.O.L. 600-021-1(D); N.W. Rowell to Borden, November 7, 1919, Borden Papers, vol. 245.
104. League of Nations, Official Journal (September, 1920), p. 324.
105. League of Nations, Official Journal (November, 1922), p. 1206.
106. Memorandum re International Labour Matters, August 1924.
107. Riddell, World Security by Conference, pp. 15-28.
108. Philippe Roy to Pope, August 2, 1920, D.E.A. 74-B-1926.

109. "The International Labour Conference at Geneva", address to the Canadian Club, Ottawa, March 4, 1922, Moore Papers (Public Archives of Canada), vol. 1.

doc  
CA1  
EA  
69C14  
EXF



CANADA

CANADA AND  
THE FOUNDING *of the*  
INTERNATIONAL  
LABOUR ORGANIZATION

*Fiftieth Anniversary of the  
Founding of the I.L.O.*

FRANK E. BURKE  
AND  
JOHN A. MUNRO

DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS

LIBRARY · OF · THE  
DEPARTMENT · OF  
EXTERNAL AFFAIRS  
CANADA



CANADA

CALL No.

Acc. No.

REF.....

.....

HD7801.

.C21.....

c.4

43-200-079 / 43-255-820.

M

b 1557336 (E)  
~~b 1557336 (E)~~  
b 2306207 (E)

FIFTIETH ANNIVERSARY OF THE I.L.O.

# Canada and the Founding of the International Labour Organization

by  
FRANK E. BURKE  
and  
JOHN A. MUNRO

43-255-820  
/ 43-200-079

DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS

NON - CIRCULATING  
CONSULTEUR SUR PLACE



©  
QUEEN'S PRINTER FOR CANADA  
OTTAWA, 1969  
Cat. No.: E2-6869

STANDARDIZATION UNIT  
1000-1000-1000-1000

## *Contents*

Introduction .....	5
Growth of I.L.O. Idea .....	5
The Beginnings of Canadian Participation .....	6
Organizing the Conference .....	8
Canadian Representation .....	9
Canada and the Creation of the I.L.O. ....	10
Washington Labour Conference .....	16
Conclusion .....	20
Bibliographical Note .....	22



## FOREWORD

Fifty years ago, Canada took her first tentative steps on the world stage. The founding of the International Labour Organization was to provide her with something of a *cause célèbre* as she ventured forth unguided, perhaps uncertain, but nevertheless determined to stand in the wings no longer.

In celebrating the fiftieth anniversary of the International Labour Organization, we are reminded of the lessons of that experience. From the moment of its inception, the I.L.O. was to prove capable of facilitating growth and change. Indeed, such was its dedication. It was not brought into being to preserve any *status quo* and, because of this, it has been able to contribute over the years to the well being of mankind and the stability of the world. Perhaps it is sufficient to note that, of all the international experiments initiated in 1919, it alone was able to demonstrate a viability sufficient to raise it above the disasters that led to the Second World War.

Canada is proud of her fifty-year association with the International Labour Organization and proud further of the fact that her own emergence as a nation should in such large part rest on the success of her then Prime Minister, Sir Robert Borden, in his campaign to win for Canada a full and equal membership in an organization dedicated to the eradication of "injustice, hardship and privation".

Mitchell Sharp



## Introduction

Given the nature of the immediate aftermath of World War I, it is not surprising that two hitherto unrelated historical movements should have come together in the midst of attempts to create a new world order at Paris in 1919. For Canada at least, the movements to Dominion autonomy and to the creation of an international organization on labour problems were to become inextricably linked that year. Ultimately, the creation of the International Labour Organization, the I.L.O., was to provide Canada with a further vehicle in her advance to nation-state status, while recognition of that advance was to provide the I.L.O. with a functional dimension that it otherwise would not have had.

## Growth of I.L.O. Idea

Before 1914, the idea of an international labour organization was confined primarily to the continent of Europe, and more specifically to a relatively small group of labour leaders, academics and statesmen. As early as the Congress of Vienna, unsuccessful attempts had been made to introduce labour problems as a valid subject for international discussion. Not until the 1880's, however, did the governments of Europe give any serious consideration to these proposals. In 1881, the government of Switzerland failed to arouse interest in a European conference on labour questions, but their continued initiatives did lead to the first official international labour gathering, held at Berlin in 1890.<sup>1</sup> While the scope of the conference was limited, and its tangible accomplishments few, a beginning had been made; further conferences followed at London in 1896, Zurich and Brussels in 1897 and Paris in 1900.<sup>2</sup> These meetings provided a forum for discussion between governments, which were becoming increasingly aware of the international implications of industrialization, and for workers' organizations which had consistently passed resolutions in favour of international labour legislation. By the end of the century, Europe was prepared to embark on the first major experiment in international labour diplomacy.

The International Association for Labour Legislation (I.A.L.L.) was created in 1900 as a non-official international association of concerned persons, labour organizations, and interested governments.<sup>3</sup> Once again, it was Switzerland which took the first steps toward the formation of the organization by providing facilities for the first international labour office. Located at the University of Basle, this office provided not only administrative headquarters for the organization, but also a centre for the promotion of research and the exchange of information on the possibilities of international labour legislation.<sup>4</sup> Valuable as it was as a focal point for international labour discussions, the I.A.L.L. lacked the legislative competence to initiate labour reforms. Without the active participation and support of governments, little progress could be made toward any improvement of labour standards. This support came slowly, often grudgingly, but it came.

At its fourth Assembly in Berne in 1906, two draft conventions were agreed upon.<sup>5</sup> The first regulated night work for women, the second prohibited the use of white phosphorus\* in the production of matches. While modest in nature, the support which these conventions received from both government and labour delegates was an indication that the idea of international labour

\*Workers employed in the manufacture of matches were exposed to the danger of jaw-bone gangrene if white phosphorus was used.

legislation was something more than a utopian concept in the minds of a few labour leaders. Governments were often slow to proceed with measures to implement legislation which would give effect to the conventions. Public opinion was hard to mobilize and without it there was little pressure on governments to proceed with the process of ratification. When the Association met at Lucerne two years later, many of the principal industrial states had made no progress toward implementing the Berne conventions.<sup>6</sup> Despite these delays, the I.A.L.L. continued to grow in importance, to hold more regular meetings and to deal with more specific problems. By the Zurich assembly of 1912, twenty-four national sections and twenty-two governments had appointed delegates who produced a most ambitious program for labour legislation, of which the Berne Conventions of 1913 were the result.<sup>7</sup> In a little more than a decade, the I.A.L.L. had emerged as a viable international association.

The events of August, 1914, however, curtailed drastically the Association's development. With the withdrawal of governments from active participation, the I.A.L.L. reverted to its former role as a forum for discussion among labour leaders. The year 1914 also marked the introduction of a new element in the discussion of international labour problems and a turning-point in the road which ultimately led to the creation of the International Labour Organization. The new initiative came not from Europe but from the United States. At its Philadelphia Convention in November, barely four months after the outbreak of war, the American Federation of Labour (A.F.L.) had unanimously adopted a resolution that "a Labour Conference should be held at the same time in the same place as the Peace Congress"<sup>8</sup> that would formulate the peace treaty closing the war. Conferences of both Allied labour groups in Leeds in 1916 and neutral and "Central Power" labour leaders at Stockholm in 1917 discussed the American proposal, and endorsed resolutions calling for "an international conference before the beginning of the peace negotiations"<sup>9</sup> The entry of the United States into the war and Woodrow Wilson's appeal for the creation of a post-war League of Nations further buoyed the spirits of those promoting the concept of a permanent international organization for labour. An *entente* between two such bodies would give the labour association a permanence and authority which the I.A.L.L. had never been able to achieve. By 1918, organized labour was anxiously awaiting the termination of hostilities, hopeful that the post-war atmosphere would be more conducive to its ideas and more responsive to its demands.

### **The Beginnings of Canadian Participation**

As the oldest, the largest and most highly industrialized of the British Dominions, Canada was in the forefront of Dominion participation in international labour diplomacy. Formally, Canada became involved with her acceptance of the Berne White Phosphorus Convention of 1906. The decision, however, came neither easily nor rapidly. Great Britain had ratified the Convention in 1908, and it was partially as a result of her influence that Labour Minister Mackenzie King decided in 1910 that it was "desirable that Canada should follow the example of the Mother Country and other European Nations"<sup>10</sup> in proceeding with ratification. Numerous consultations were held by federal officials with the provincial governments to obtain their agreement, while efforts were made to calm the anxieties of Canadian manufacturers who feared increased competition in their home markets should the convention be adopted.

It was in January, 1911, that first reading was given in the House of Commons to a Bill to outlaw the use of white phosphorus. The Bill, however, died on the Order Paper when Parliament was dissolved later that year; not until May, 1914, did it finally become Canadian law.<sup>11</sup>

Evidence of a growing Canadian interest in international labour organization can be seen in the attendance during the autumn of 1910<sup>12</sup> of the Canadian Labour Minister at a number of conferences on labour and related questions.\* At the Conference on Social Insurance at The Hague, Mr. King was made a vice-president of the Permanent Committee on Social Insurance.<sup>13</sup> He took an active interest in the work of the various conferences, considering them to be of utility in dealing with labour problems. His own account indicates this:

Attended in all four important international conferences on industrial problems. At all of these gatherings some sixteen or seventeen nations were represented. . . . The conferences were especially valuable in the opportunity they afforded of meeting those in other lands who have made and are making a special study of social problems.<sup>14</sup>

It is difficult to assess the extent to which these conferences served to influence Canadian Government policy in the years before World War I. The ratification of the white phosphorus convention was probably one result. But there seems to have been no widespread interest in government circles regarding King's activities at the conferences; and, with the change in government in 1911, here the matter seems to have rested until after the war.

The new Labour Minister, Thomas Crothers, appears to have been unconcerned with building on the international labour contacts established by Mackenzie King. The problems of Oriental immigration and the implementation of the Industrial Disputes Investigation Act seem to have preoccupied the minds of the Labour Minister and his officials.<sup>15</sup> Canada did not send representatives to the I.A.L.L. conferences of 1911 and 1912, and was not particularly concerned when she did not receive an invitation to the 1913 Berne Conference.<sup>16</sup> A further conference in 1914 on social insurance also aroused little interest.<sup>17</sup> During the war years, international labour matters were, understandably, not high on the list of Canadian Government priorities. Sir Robert Borden seems to have taken little interest in the subject before the Paris Peace Conference in 1919. Canada was not represented at the several labour conferences held during the war at which organized pressure began to mount for the inclusion of a labour charter in the terms of the Peace Treaty from which emerged the idea of an International Labour Organization.

If the attitude of the Canadian Government had been somewhat uncertain, what of Canadian labour? An identifiable labour movement had begun to emerge during the 1870's, and its early growth and attitudes reflected to a large degree the experience of the labour movements of England and the United States.<sup>18</sup> Legal recognition, more labour legislation, and, most important, survival were the goals of Canadian labour before the turn of the century. International unionism in Canadian terms meant the extension of American unions into Canada, which, despite periodic conflicts over jurisdiction, gave new power and authority to many of the union locals. By 1910, approximately 80% of Canadian union membership was tied to international unions.<sup>19</sup> In any inter-

\*Perhaps it was because these conferences were on the periphery of normal international activity that a separate and independent Canadian representation has attracted little notice.



national labour movement it was obvious that Canada would be influenced to a large extent by the position taken by United States labour. Union leaders, with some important exceptions, followed the American pattern of development, while the government was more prone to follow British precedents in introducing labour legislation, to the extent that the Canadian Government was hesitant to venture into areas where no action had been taken by the United Kingdom.<sup>21</sup> Still, Canada's record in labour legislation was not unfavourable. Industrial development tended to be concentrated in the central provinces and it was there that labour legislation was most advanced. However, by the turn of the century, many of the proposals of the newly-formed International Association for Labour Legislation had already been implemented in different parts of Canada.<sup>22</sup>

As the work of the I.A.L.L. became more widely known through the publicity and research facilities of the Labour Office, Canadian labour began to take a more active interest. The United States had participated actively in the Association since 1900, thus bringing members of international unions in Canada into contact with the work and ideas of European labour. Further, immigration from the United Kingdom provided the Trades and Labour Congress with the experience and ideas of unionists familiar with British concepts of trade unionism. A Canadian national section of the I.A.L.L. was never formed, although provision was made for Canadians to join through the British section until membership was large enough to warrant a separate unit.<sup>23</sup> Contacts between Canadian and European labour groups became more frequent in the years before the War. The extent to which the Trades and Labour Congress sought to "*réaffirmer sa foi pacifiste et sa croyance dans la solidarité internationale des travailleurs*"<sup>24</sup> indicates that a consensus was emerging within the ranks of Canadian labour on the need for some form of international action. The 1915 Vancouver meeting of the T.L.C. resolved that,

It is therefore the duty of this present convention of the Trades and Labour Congress to take every necessary step in order that, when the hour comes, Canadian organized labour may be perfectly prepared to do its part and have its share in this world-wide settlement of affairs.<sup>25</sup>

Canadian labour was represented, however, at meetings sponsored by the British Labour Party in Washington in 1917.<sup>26</sup> J. A. Watters of the T.L.C. and Senator Gideon Robertson, soon to become the first 'labour man' to hold the portfolio of Minister of Labour in Canada, attended. The increasing concern of the T.L.C., coupled with the appointment of Robertson to the Borden Government, indicated that Canada would be likely to take an active interest in the emerging labour internationalism and in labour questions connected with the post-war settlement.

### Organizing the Conference

An Inter-Allied meeting in February, 1918, had created a special committee consisting of Albert Thomas of France, Emile Vandervelde of Belgium and Arthur Henderson of Great Britain to organize the conference; to this group was later added Samuel Gompers of the American Federation of Labour. The committee's accepted purpose was preparation for a

World Labour Peace Conference [which] should be made at the same time and place as the Peace Conference that would formulate the peace treaty closing the war.

This proposal had found ready acceptance among the labour movements of the Allied and neutral countries, as well as among those parties of the Central Powers which made submissions to the Stockholm Conference of 1917, where a similar resolution was passed.<sup>28</sup> The Allied labour conference held in London in September, 1918, also endorsed the proposal as not only beneficial to international labour, but also to the peace conference as it "would create an atmosphere which would tend to the reduction of difficulties among the diplomats themselves".<sup>29</sup>

In Britain, the Home Office and the Ministry of Labour had concluded that it was "most important that the Government should pronounce in favour of the principle of international agreements".<sup>30</sup> In their joint memorandum to the War Cabinet, a proposed method of dealing with labour at the Peace Conference was outlined.

The Peace Conference should appoint a special Commission to consider and frame proposals for a permanent international organization for the consideration of labour questions, which should provide representation for the industries (employers and workers) as well as for the Central Governments; and these proposals, if approved by the Peace Conference, should be embodied in the treaties of peace and should be put into effect immediately on the ratification of the treaties; that the neutral states not represented at the Congress should be invited to take part in the establishment of this organization; that all specific proposals which may be laid before the Peace Congress by any International Labour Conference, by individual states, or otherwise, should be referred to this organization which should get to work at once without waiting for the full establishment of the League of Nations.<sup>31</sup>

The British proposal, though supported by the United States, met with some opposition from the French and Italian Governments. France conceded that an international labour conference might be beneficial but refused to allow the gathering to take place in France, much less Paris, before the treaty of peace had been signed – a position which led Lloyd George to speculate on whether the French leader was actually in favour of any labour conference to be held in Europe if the Central Powers were to be allowed representation. Great Britain, for the moment, yielded to French insistence on this point; an inter-Allied meeting of December, 1918, resolved that,

The British, French and Italian Governments agreed that they will place no obstacle in the way of an International Religious, Labour or any other Conference in relation to the Peace Conference being held, provided that until Peace is signed it is held in a neutral country.<sup>32</sup>

Ultimately, however, a British proposal at the Peace Conference itself undermined French opposition and provision was made for the inclusion of a labour commission within the Paris Conference.

### Canadian Representation

Despite the predominant role played by Great Britain in the preliminary discussions in the international labour congress and commission, no mention was made of the role the Dominions might play in such a conference. It was viewed essentially as a European matter, an outlook which failed to take into account the rapid industrial advances achieved by the Dominions during the four years of war and also the corroding effect of the war on the industrial supremacy of Europe. The Dominions shared the feeling, widespread among non-Europeans, that the European nations were not only attempting to dom-

inate the embryonic labour organization, but were failing to consider other points of view. Canada certainly intended to have some voice in the discussion of a labour conference and in the proposal to create a permanent organization. Her labour problems were more North American than European in orientation, yet were not altogether parallel to those of the United States. In making preparations for the forthcoming Peace Conference, the Borden Government decided that a representative of the Canadian labour movement should be included in the official Canadian delegation.

The call to London to attend the preliminary sessions of the British Empire Delegation before the conference began came somewhat sooner than Sir Robert Borden had expected. A few days before the armistice was signed, he informed the High Commissioner in London that, at the request of Lloyd George, he would be leaving for England "as soon as possible".<sup>33</sup> Passage was hastily arranged on the *Mauretania*, sailing from New York on November 10. The Borden party comprised Sir George Foster, Minister of Trade and Commerce; A.L. Sifton, Minister of Customs; L.C. Christie, Legal Adviser to the Department of External Affairs; Lloyd Harris, Chairman of the Canadian War Mission in Washington; Frank Jones, Chairman of the War Trade Board; Dr. J.W. Robertson of the Canada Food Board; Lt. Col. O.M. Biggar, Judge Advocate General; and P.M. Draper, Secretary of the Trades and Labour Congress as technical adviser on Labour matters. The inclusion of Draper among the group sailing from New York appears to have been made at the last moment as his name was not included in the first official list.<sup>34</sup> However, when Borden was informed by the President of the Trades and Labour Congress that Draper was willing to go, arrangements were hastily made to have him join the delegation.\*<sup>35</sup>

#### **Canada and the Creation of the I.L.O.**

As the delegates began to arrive in Paris for the opening of the Peace Conference, the role which the labour question was destined to play in its proceedings was still in considerable doubt. When the Conference was convened, Member Nations were invited to submit memoranda on three topics to be placed on the agenda of the first session. The first two items concerned the war guilt question, the third, proposals for legislation concerning international labour.<sup>36</sup>

On this heartening note, the Second Plenary Session established the Commission for International Labour Legislation which held its first meeting on February 1, 1919.<sup>37</sup> Canada, although not a member of the Commission, was kept informed of its proceedings through the British Empire Delegation. When the Commission met, drafts for a permanent labour organization were presented by Britain, France and the United States. It was the British proposal, more complete and more specific on membership and on composition of the executive body, which was accepted as the working document by the Commission.<sup>38</sup> Early meetings of the Commission were not particularly productive. Quite apart from the predictable difficulties inherent in the creation of an international organization, fundamental differences in points of view and a variety of internal conflicts divided the Commission. A further difficulty for the Labour Commission's delegates was the somewhat illogical constitutional position of the British Dominions, a factor which, at times, confused the representatives and led to

\*Justice Minister C. J. Doherty later joined the Delegation in Paris.

the suspicion that a scheme was underfoot to secure five additional British Empire votes in the emergent international organization.

The Canadian Delegation was soon aware of a major problem not considered in the British draft. This was the question of the ability of the Federal Government to adhere to draft recommendations and conventions adopted by the International Labour Conference before consultation with the Provincial Governments, which were constitutionally responsible for most labour legislation. Consultations with Justice Minister Doherty on December 27, 1918, and his deputy minister two days later, produced a memorandum stating that "the draft conventions might be dealt with by the Federal Government under the authority of Section 132 of the British North America Act".<sup>40</sup> This memorandum also referred to the possibility of a commission being created by the Federal and Provincial Governments "to deal with the unification and co-ordination of the provincial and federal labour laws". Such a commission was judged the best means to make arrangements "whereby the Provincial Legislatures would pass the necessary legislation to implement the various conventions and recommendations" of the International Labour Organization. Basically, Canada was prepared to adapt her own constitutional processes to overcome the problem rather than weaken the structure of the I.L.O. She was not called upon to do this, however, as, on the insistence of the United States, the article in question was subsequently modified.<sup>41</sup>

Other more important difficulties were anticipated but they were to await the official publication of the Labour Commission's Report. Progress was slow. It was only after thirty-five meetings that a consensus emerged on the role which the Labour Convention and the proposed International Labour Organization should play within the framework of the peace settlement and the League of Nations. This was outlined in the preamble of the Commission's Report,

The main idea underlying the scheme embodied in the Convention is that the constitution of the League of Nations will not provide a real solution of the troubles which have beset the world in the past, and will not even be able to eliminate the seeds of international strife, unless it provides a remedy for the industrial evils and injustices which mar the present state of society.<sup>42</sup>

The draft Convention for the creation of the International Labour Organization, the principal result of the Commission's deliberations, envisaged an organization composed of two interrelated structures. The annual International Conference, to which governments, employers and workers of the Member Nations would appoint delegates, would not follow the traditional procedure of voting by national units. Each government would nominate two delegates, while representative employers' and workers' associations would be entitled to nominate one delegate each, a formula which, while ensuring that government delegates could not be outvoted by their own delegation, would allow employers and workers latitude to follow policies independent of those of their government. Further, an International Labour Office was to be created as a component part of the administrative structure of the League of Nations. Management of this office would rest with a Governing Body of twenty-four members, eight to be nominated by the States of chief industrial importance, four to be elected from among the other States, and six members each to be chosen by the employers' and workers' delegates. Draft conventions and recommendations for the improvement of labour conditions would be pre-

sent to the annual conference which, if approved, would be submitted to Member States for ratification.<sup>43</sup>

The Labour Commission's Report was circulated on March 24th. Five days later the British Empire Delegation began meetings to examine it.<sup>44</sup> After some preliminary sparring over points of clarification within the proposed Labour Convention, the major Dominion objections came to the front. At issue were Articles 35 and 7. From the point of view of Canada and the other Dominions, the provisions of Article 35 in which there was indicated a difference in status between a Dominion and a High Contracting Party presented a problem which had to be solved. One of the clauses in Article 7 was similarly offensive, for under it no Dominion could become a member of the Governing Body of the I.L.O. Whether or not Canada or any of the other Dominions would be selected for many years, it was, as Sifton asserted, "important that they should at least have the right in common with the other members to nominate a representative for the consideration of the Conference".<sup>45</sup>

At a meeting of the British Empire Delegation on April 3rd, the only item of business was the proposed labour organization. Lloyd George opened the meeting with a request that Canada enumerate her objections to the draft Convention. The Canadian Minister of Customs, Arthur Sifton, raised the single point that the British Dominions were subject to the Labour Convention regardless of whether they wished to adhere to it or not; to this Lloyd George replied that they were in precisely the same position as Great Britain. Sifton, however, concluded otherwise.<sup>46</sup>

Article 35 provided that the British Dominions and India should have the same rights and obligations as if they were separate High Contracting Parties. They had, of course, no power to reject the Convention, for they were not High Contracting Parties. Britain was the High Contracting Party representing the Dominions and colonies; and her signature on the labour agreement stipulated Canada's acceptance of the International Labour Organization. G.N. Barnes, the British Representative on the Labour Commission, said that this had not been the Commission's intention and that "if there was any doubt, the wording could be altered".<sup>47</sup> Sifton replied that the Canadian position was that making the Dominions and India separate parties to the Convention would meet the objections. Lloyd George fully agreed on the question of the Dominions as High Contracting Parties. The meeting, however, ended without a satisfactory solution to these problems and further consideration was deferred until a subsequent meeting.

At the opening of the meeting on April 9th,<sup>48</sup> Barnes reported that there seemed to be little likelihood that other delegations would raise objections to the British Empire Delegation's amendments, since they were largely verbal clarifications. There was further discussion on Article 35. Barnes pointed out that amendments had been made to take into account the new status of the Dominions and India. Sir Robert Borden and Lord Sinha of India were still not altogether satisfied, and it was agreed that an amendment should be added to the effect that the draft Convention "define specifically who were members".<sup>49</sup> of the I.L.O. As for Article 7, there was still the question of the eligibility of the Dominions for the Governing Body. Barnes outlined the objections placed before the Commission on the preponderance of British Empire delegates at a Conference, and also on the fact that the British Empire was treated as a single

unit in the Council of the League of Nations. Borden observed that industrial conditions throughout the Empire were quite different; from Canada's point of view, North America's conditions were more similar, and that,

If Canada were excluded from direct representation, there might be an unfortunate tendency to seek representation through the United States rather than through the British Empire. 50

This argument was of concern to Arthur Balfour, but he was also afraid that the Convention might be jeopardized through the reaction of other nations to the idea of Dominion representation on the Governing Body. It was pointed out by Barnes that nothing in the Convention prevented the election of employer or worker delegates from the Dominions to the Governing Body. Such assurances did little to quiet Dominion opposition and Balfour assured the delegates that he would endeavour to see that approval of the Labour articles would be suitably delayed.

A number of amendments were proposed by the British Empire Delegation at the Plenary Session to give flexibility to the rule by which states must submit conventions to the competent international authority within one year, by allowing that in exceptional circumstances this period could be extended to eighteen months. Sir Robert Borden, however, introduced a further amendment in the form of a Resolution of the Conference,

The Conference authorizes the Drafting Committee to make such amendments as may be necessary to have the Convention conform to the Covenant of the League of Nations in the character of its membership and in the method of adherence. 51

For the Dominions, this clarification was critical; it was designed to assure to them the same status in the Labour Organization as they had won in the League of Nations. The acceptance of this amendment by the Plenary Session should have accorded them this status. Despite this resolution, however, the protocol to Article 7, regarding the Governing Body, remained unaltered,

No High Contracting Party together with its Dominions and Colonies whether self-governing or not, shall be entitled to nominate more than one member. 52

Another struggle was required before the Dominions were accorded eligibility for election to the Governing Body.

Concurrent with the debates on the Labour Convention was a similar argument regarding the clauses which the Commission had prepared for insertion in the Peace Treaty. There had been considerable opposition to the clauses in earlier meetings of the British Empire Delegation. Some initial confusion was created by the fact that the draft of the nine clauses presented to the delegates on March 28th was not that issued by the Commission but was a redraft drawn up by Barnes who was dissatisfied with the original text. On April 12th, Barnes wrote to Borden enclosing a second copy of his draft, asking him to outline his objections in order that some agreement might be sought. He noted "that so far as the Dominions are concerned, the principal objection is number eight" which stipulated that "foreign workers lawfully resident in any country should be accorded the same conditions in respect of their work . . .". Insertion of such a clause in the Treaty would place the Canadian government in an awkward position since the Government of British Columbia was committed to a policy that discriminated against Oriental labour in designated trades. Barnes

pointed out that in the redraft he had tried to make it clear that this clause did not propose that foreign nationals be given free access to employment within a given country but only that insofar as they are allowed to be employed, the conditions of employment should be the same. Borden, in his reply of April 15th,<sup>56</sup> refrained from making any definite statement, suggesting rather that the clause could be further improved and that his recommendations would be submitted when the British Empire Delegation discussed the topic.

At a meeting of that Delegation on April 17th, Borden announced that Clause 8, as redrafted again by Barnes, was unacceptable to Canada.<sup>57</sup> Hughes and Botha were even more emphatic about the dangers of such a clause to their countries. Before the convening of the meeting, however, Arthur Balfour, perhaps anticipating such a conflict, had prepared a further redraft of the clauses, reducing them to six and making no specific reference to the conditions of foreign workers. The meeting, presented with this alternative, adjourned to consider his proposals. Two days later when the Delegation met again, it became apparent that the Balfour draft was more acceptable to the Dominions than the original text of the Labour Commission or Barnes' revision of it. In the discussion, Sir Robert Borden made it clear that he preferred the Balfour text as he thought a general statement of principles was more suitable for the Treaty. He also returned to the problem of foreign workers, stating that the Chinese and Japanese labourers were not the only consideration; there was also the problem of soldiers returning from the war who would see foreigners collecting high rates of pay in their absence. Borden was supported by the other Dominions, but not by India who indicated that she could not pledge the acceptance by her Princes of clauses based on Western standards. The Balfour draft was, however, accepted by the Delegation and forwarded to the Council of Four.<sup>57</sup>

This did not, of course, mean that it would be accepted by the rest of the Conference; in fact, it was not.<sup>60</sup> Several delegations, including those of Belgium, the United States and Japan, had serious reservations about a number of points. The United States had early voiced its objections to the Balfour draft, preferring that the clauses be numbered as they were in the original text issued by the Labour Commission. To this Balfour retorted that if the industrial peace of the world rested on a system of numbering, he would be most happy to see his draft clauses so numbered. At the request of Lloyd George, Sir Robert Borden undertook the task of securing agreement on the Balfour draft; he began negotiations at once. On April 25th, he had lunch with Vandervelde and "conferred at length" about the proposed changes in the treaty clauses. Leaving a copy of the draft with Vandervelde, Borden arranged for another meeting on the 27th, then hurried to a meeting with Colonel House to discuss the same topic.<sup>63</sup> Having gathered the main objections of these delegates to the draft, Borden was then in a position to rewrite Balfour's text, retaining as much as possible of the original but inserting the modifications necessary to win the support of Belgium and the United States. Completing his task on the 26th, Borden appeared the following day armed with his draft of the clauses. This draft was approved by Barnes, Robinson of the United States, Vandervelde of Belgium and Otchiai of Japan.<sup>64</sup>

At a meeting of the British Empire Delegation on the morning of April 28th, Borden urged the acceptance of this new draft. It did not, he said, affect any essential interests of the Empire and was quite acceptable to the other important delegations.

The Delegation endorsed the proposal;<sup>65</sup> in the afternoon, Borden moved the amendments in the Plenary Session where they were carried without serious opposition.<sup>64</sup> Although by present social standards these amendments were less than enlightened, Borden's success was nevertheless an important diplomatic achievement. Some of Europe's most skilled and experienced negotiators had been unable to reach agreement on the contentious clauses; it was a novice in international diplomacy, representing a country which at the beginning of the Conference had been considered of insufficient importance to be accorded separate representation, who had finally devised an acceptable formula. In the future, it would be more difficult for the international community to withhold from Canada the equality of status which she so persistently demanded.

Sir Robert Borden was forced again to return to the problem of Dominion representation on the Governing Body at the British Empire Delegation on April 28th.<sup>67</sup> He had met with Lloyd George and once more indicated that, if Canada were not eligible for a seat on the Governing Body, Canadian labour would be likely to work through the United States for its representation. In the discussion which followed, it was pointed out that acceptance of Borden's resolution at the Plenary Session of April 11th would seem to make Dominions eligible. The British Empire Delegation agreed that the offensive provision of Article 7 must be deleted, and that Sir Robert Borden undertake to secure the agreement of the other delegations.<sup>68</sup>

Arthur Sifton was not satisfied with the British attitude towards Article 7, nor with the provision that Canada, Australia, New Zealand and South Africa along with the United Kingdom be entitled to but one representative and be ineligible to vote for the election of any others to the Governing Body. He informed Borden that although some delegates seemed to feel that Canada was becoming rather troublesome, he was determined to press the Canadian case. "Sometimes", he told Borden, "a rapier is an effective weapon; sometimes you need an axe or a club."<sup>69</sup> Sifton's memorandum of April 29th was a strongly worded document which, although expressed in his unique and forthright style, probably reflected very largely the Canadian reaction to the continued efforts to circumvent the demands of the Dominion Governments. Critical of Great Britain's unwillingness "to object too strongly", he warned that Canadian labour would not tolerate an inferior standing; nor would members of the Parliament of Canada be likely to accept such a status.<sup>70</sup>

At the British Empire Delegation meeting of May 5th, Borden again returned to the question of Dominion eligibility.<sup>71</sup> The Dominion leaders were growing frustrated with the attitudes of some of the Great Powers and with Britain's inability or unwillingness to press Dominion claims. British delegates tended to belittle the concern of the Dominions. They pointed out that the amendment proposed by Borden and accepted at the April 11th Plenary Session would protect the Dominions' position. Bonar Law and Lloyd George indicated that the present Council of the League would be changed, and that the Dominions "had the same chance as other members of the League."<sup>72</sup> To be elected. Borden remained unconvinced by these assurances. He had been led to believe that his earlier amendment had provided the authority to eliminate the clause in Article 7 which specifically excluded the Dominions from eligibility for the Governing Body. The Drafting Committee, however, refused to accept this view.<sup>73</sup> Canada had paid dearly on Europe's battlefields for the right to an independent voice in the councils of the world and, for the Borden Government, it



was an all or nothing proposition. This Sir Robert made perfectly clear at the May 5th meeting of the British Empire Delegation,

It would be impossible for Canada to accept this position. . . . Canada's rejection of the Labour Convention would mean that immediately after signing the Treaty she would have to give notice of withdrawal from the League of Nations, with which the Labour Convention was linked.<sup>74</sup>

Canada's Prime Minister was not noted for extreme positions and his ultimatum achieved the desired result. Lloyd George agreed to place the item on the agenda of the Council of Three meeting scheduled for the following day. Opposition in the Council turned out to be less formidable than the Dominions had been led to believe. At the meeting, Clemenceau, Wilson and Lloyd George agreed that alterations to the Labour Convention should be made to meet the Dominions' objections. They instructed the Drafting Committee to incorporate these changes into the text of the peace treaty.<sup>75</sup> By the time the Plenary Session opened that afternoon, the objectionable clause had been deleted. As with the League of Nations, Canada, the other Dominions and India had secured recognition of their new international positions. Thus, on May 6, 1919, the Convention creating the International Labour Organization was adopted by the Paris Peace Conference.

### Washington Labour Conference

Preparatory work for the first I.L.O. Conference began immediately after the Peace Conference had approved the labour section of the treaty. An organizing committee was created under the chairmanship of Arthur Fontaine of France and comprised representatives of the United States, Great Britain, France, Italy, Japan, Belgium and Switzerland.<sup>76</sup> The Committee was responsible for the preparation of the agenda and for the nomination of the eight states of chief industrial importance. In early August, the United States government sent out the formal invitations to the Washington Conference. The method by which this was done was a source of some irritation to the Canadian Government. The invitation was officially extended only to the British government, accompanied by the request that "the names of British delegates and their advisers"<sup>77</sup> be forwarded to Washington as soon as possible. No mention was made of Dominion representatives; presumably they were to be included under the general designation "British delegates". Canada was informed of the invitation by the British Chargé d'Affaires in Washington, R. C. Lindsay.<sup>78</sup> The Canadian Government's displeasure at not having received a separate invitation is to be seen in its reply to Lindsay,

Government of Canada accepts invitation of Government of the United States to send its delegates and other representatives to Washington for purpose of attending Conference. Government of Canada hopes that Government of United States may be reminded that Canada is a member of the International Labour Organization and that communication with respect thereto, while properly transmitted through British Embassy, should have regard to this fact.<sup>79</sup>

Borden decided to ignore the implications of the procedure adopted by the United States, and sent the list of the Canadian delegation directly to Washington, rather than through the Foreign Office in London.<sup>80</sup>

The Canadian Government was particularly interested in the selection of the members of the Governing Body of I.L.O. At the Paris Peace Conference Canada had fought to gain the right to membership. Some members of the

government, Arthur Sifton, for example, believed that "on any fair basis of ascertaining a member's industrial importance as respects labour, Canada would be among the eight"<sup>81</sup>. On August 21st, the Organizing Committee announced its decision. France, Italy, Japan, Belgium, the United States, Great Britain, Switzerland and Germany were to be nominated as the states of chief industrial importance. (In the event that Germany was unable to qualify for membership in the I.L.O. before the Washington Conference, Spain would temporarily fill the vacancy)<sup>82</sup>. After examining the statistical data upon which the Organizing Committee's selection had apparently been made, the Canadian Government concluded that Canada should have ranked higher than several of the states chosen. On September 8th, the following telegram was sent to the Organizing Committee informing it of the Canadian position:

Government of Canada feel that some rule or standard should be laid down to govern determination of question of who are the members of chief industrial importance. In the absence of such rule Government of Canada feel that claim of Canada to place among eight members of chief industrial importance should receive further consideration . . . . Canada with regard to many important aspects of resources and development compares favourably with several of chief industrial countries and if comparison be restricted to countries of less industrial importance in list tentatively designated as for instance Spain and Switzerland then advantage to Canada is very marked. Canada in relation to nine countries tentatively designated stands first as regards A area B railway mileage per 10,000 inhabitants C telegraph mileage per 10,000 inhabitants second as regards A potential water power B developed water power third as regards total railway mileage fifth as regards A total telegraph line mileage B total exports sixth as regards A pig iron production B total telegraph mileage seventh as regards A total coal production B total imports C total foreign trade eighth as regards population. In all important respects Canada falls within eight leading members here indicated taking moreover frequently a high place. *83.*

Canada was not the only nation to take exception to the Committee's decision: Poland, Sweden and India also submitted claims for further consideration as members of chief industrial importance. *84.*

The challenge to the Organizing Committee's decision presented a problem for the I.L.O. The Committee had hoped that its selection would be accepted unanimously in order that membership of the Governing Body could be constituted at the Washington Conference. Under the terms of the Labour Convention, the Governing Body was responsible for the organization of the Labour Office and for the appointment of its Director. It was essential, therefore, that the Governing Body be created as soon as possible. The mandate of the Organizing Committee, which in many respects functioned as an interim Governing Body, would expire at the Washington Conference. If the Governing Body question was not settled by then, the I.L.O. would have no separate administration.

In early October, Arthur Fontaine circulated a letter<sup>85</sup> to I.L.O. members designed to encourage Canada, India, Sweden and Poland to withdraw their objections to the Committee's nominees for the Governing Body. He stressed the fact that there would be a review of the Governing Body membership within three years. Without unanimous consent, however, the question would have to be turned over to the Council of the League which, under Article 7 of the Labour Convention, was empowered to settle "any question as to which are the members of chief industrial importance"<sup>86</sup>. The League Council would not be able to deal with the matter before the Washington Conference. Thus, the organization of the labour office and the work of the I.L.O. would be delayed.

Fontaine also referred to the criteria used by the Organizing Committee in selecting the states of chief industrial importance. He explained that percentage of population in industry, amount of power used in industry, length of railroad mileage per 10,000 inhabitants and value of foreign trade had been examined, but that,

the Committee found it impossible on consideration to adopt any one of these tests, or any formula based on them as decisive. 87.

The claims of several states (including Canada) had been studied with regard to the final two places. The Committee, after its "general review", had awarded these to Switzerland and Spain.<sup>88</sup> Despite Fontaine's efforts, the objections were not withdrawn. Thus, on the eve of the Washington Conference, there was still considerable doubt as to how the issue would be resolved.

The first International Labour Conference met under less than ideal circumstances. When Washington was chosen as the location of the Conference, the prestige of President Wilson was at its height and the United States was among the leading advocates of the new internationalism. By October, however, the Wilson administration was in the midst of a domestic political crisis over the Treaty of Versailles. The debate on ratification in the United States Senate was lengthy and bitter, and both the I.L.O. constitution and the Covenant of the League of Nations were severely criticized. The unsettled future of the Treaty in the United States presented a problem for the conference's organizers for, without having ratified the Treaty, the United States would not be a member of the I.L.O., and could not formally participate in the work of the Conference. When the Conference opened on October 29th, the fate of the Treaty in the United States Senate was still uncertain. Thus, the United States, although the host government, was not represented by an official delegation. However, at the request of the delegates, Secretary of Labour William B. Wilson assumed the chairmanship of the Conference and Samuel Gompers of the A.F.L. attended several sessions as an observer. 89

The crisis over ratification in the United States Senate also created an awkward situation for the Canadian Government. One of the objections to the Treaty was the fact that there would be six British votes in the League of Nations and in the I.L.O.<sup>90</sup> To many people in the United States, the new status of the Dominions was seen as merely an extension of the British influence in world affairs. From the Canadian point of view this argument was rather ironic as the Canadian experience was often closer to that of the United States than that of Great Britain. The delay in ratification also meant that Canada, as the only North American country officially represented at the Washington Conference, might well be looked upon as the spokesman for a North American viewpoint.

Under such circumstances, and given the proximity of Ottawa to Washington, it was understandable that Canada would wish to be well represented. In fact, her delegation of twenty-six was the largest at the Conference.<sup>91</sup> Leading the delegation as representatives of the government were Labour Minister G. D. Robertson and Acting Secretary of State for External Affairs N. W. Rowell. S. W. Parsons, President of British American Oil Company, was the employers' delegate and P. M. Draper the representative of labour. Assisting the delegates was an impressive list of advisers which included Loring C. Christie, F. A. Acland, Deputy Minister of Labour, J. T. Stirrett, General Secretary of the Canadian Manufacturers' Association, and Tom Moore, Presi-

dent of the Trades and Labour Congress. All of the Provincial Governments were represented as well. Most nominated members of their government or leading officials; Prince Edward Island, however, chose former Labour Minister and then federal Leader of the Opposition, W. L. Mackenzie King. 92.

With such a large delegation, it was inevitable that Canada would be active in the work of the various commissions created by the Conference. Senator Robertson was appointed to the influential Committee on Selection, which established and organized the work of the several commissions examining specific areas of legislation. On the important commission studying the eight-hour day and forty-eight-hour week there were three Canadians, Robertson, Parsons and Draper. Rowell served as chairman of the Commission on applications for Admission. He made a considerable personal impact on the Conference during the debate on the admission of Finland. A majority report had recommended the admission of Finland to the I.L.O. Rowell, although sympathetic to the Finnish case, felt compelled to present a dissenting minority report to the plenary session. He argued that, as Finland was not a member of the League of Nations, she was clearly not eligible for full membership in the labour organization. While she might be permitted to participate in the Conference, she could not be admitted to the I.L.O. until admitted into the League of Nations. In the debate which followed, Rowell's minority report was accepted and the majority report rejected by the Conference. 94.

Despite some friction between employers', workers' and government representatives within the Canadian delegation, there was an encouraging development in the close cooperation achieved between federal and provincial representatives at the Conference. For any real progress to be made in labour legislation in Canada, cooperation between these two levels of government was essential. An official of the Department of Labour reported that the provincial advisers had "been of the utmost service" in the discussions of the various issues before the Conference. Further, the views of the provincial advisers had been "in every instance unanimous" with the decisions of the federal delegates. This seemed to offer real hope that, in the future, provincial boundaries would no longer be barriers to labour reform.

The final item on the agenda of the Washington Conference, the election of the Governing Body, was of considerable importance to Canada. The election was held on November 25th, two days prior to the close of the Conference. Of the thirty-six states attending the meeting, fourteen took part in the "long and arduous discussion" which preceded the voting. Canada, although previously involved in the controversy surrounding the selection of the eight states of chief industrial importance, did not participate in the debate. Eventually, it was agreed to allow the Organizing Committee's list to stand, pending the outcome of the investigation by the Council of the League. In this way, the Conference could proceed to the election of the four non-permanent members and the constitution of a Governing Body. India persisted in refusing to recognize the Organizing Committee's list, and declined to participate in the election. In the ensuing election, Canada received the third highest number of votes and, along with Spain, Argentina and Poland, was elected to a three-year term on the Governing Body. 96

In the remaining days of the Conference the new Governing Body held its first two meetings. Senator Robertson attended as representative of the Government of Canada. Also present was P. M. Draper, the Canadian labour

delegate. Canada had also been elected to a worker's seat on the Governing Body pending the entry of the United States into the I.L.O. At the first meeting, Arthur Fontaine was elected chairman of the Governing Body, and Albert Thomas appointed as Director of the Labour Office. At the second, a budget of £ 10,000 to cover the expenses of the Labour Office for the first four months was approved. These immediate problems dealt with, the Governing Body adjourned until the following January.

The Washington Labour Conference ended on November 27th. In the space of that one month, much had been accomplished. Many of the organizational problems of the I.L.O. had been dealt with, the Governing Body had been constituted, the Labour Office created, a Director appointed and an initial budget approved. But more important, the Conference had passed six draft Conventions and six recommendations for labour legislation. The draft Conventions concerned: implementation of the eight-hour day and forty-eight-hour week, unemployment, employment of women at night, employment of women before and after childbirth, minimum age of children in industry, and night work of children in industry. The recommendations dealt with: unemployment, reciprocity of treatment for foreign workers, prevention of anthrax, protection of women and children from lead poisoning, establishment of Government Health Services, and the implementation of the Berne Convention of 1906.<sup>102</sup> For an inaugural meeting it was an impressive achievement. Canada certainly shared the feeling of general satisfaction with the progress made, and shared further the considerable optimism about what might be accomplished in the future.

### **Conclusion**

There is no doubt that the results of the Washington Labour Conference were viewed with considerable gratification by the Canadian Government. Not only had its delegation contributed substantially to the work of the Conference, but Canada had also been awarded two seats on the Governing Body of the I.L.O. Little more than a year earlier, Canada had been an integral part of the British Empire with no independent international status. By November, 1919, she had won separate recognition for her delegation at Paris, had signed the Treaty of Versailles, and was a charter member of the League of Nations and the I.L.O., serving on the executive of the latter. International acceptance of the new status of the Dominions may have been won at Paris; but it would appear to have been confirmed at Washington by Canada's election to the Governing Body of the I.L.O.

Public reaction in Canada towards membership in the League and in the I.L.O. was generally favourable. Considerable care had been taken at Paris and Washington to inform Canadians of the activities of their representatives,<sup>103</sup> and Canadians were proud of the new status which their country enjoyed abroad. Even among those who had opposed extensive Canadian involvement in the war, there was guarded optimism that perhaps the League and the I.L.O. could bring peace and stability to Europe and the world. Among Canadian newspapers there was considerable approval of the policies followed by the government; most were willing to accept and support involvement in post-war international organizations. There was, however, a widespread feeling that, after five years of costly involvement in Europe, government priorities should be directed towards domestic rather than foreign affairs. Isolationist sentiment

never developed in Canada to quite the same extent as in the United States, but in the years immediately following the war it was a factor which no Canadian government could totally ignore.

Despite such reservations, Canadian involvement in the work of the labour organization continually expanded. Increasingly, Canadians were in demand to serve on various commissions or to act as technical advisers for special studies. A further incentive towards more active participation was provided in November, 1922, when a long-standing Canadian grievance was favourably resolved. At the Washington Conference of 1919, Canada had maintained that she should have been selected as a permanent member of the I.L.O.'s Governing Body by virtue of her industrial importance. The claim had been withdrawn when she was elected to one of the four non-permanent seats. The League Council, which was responsible for the final decision, had decided against any reconstruction of the Governing Body until the end of the initial three year term of office. When the Council's report was issued in November, 1922, Canada and India were among the eight states of chief industrial importance. While this decision diplomatically stated that it was "not intended to affect the composition of the Governing Body as constituted by the first Conference", it was, in fact, a justification of Canada's earlier claim. With the rapid expansion of I.L.O. work and the necessity for attendance at the frequent meetings of the Governing Body, the Canadian Government began to examine methods whereby Canadian participation could be more effective. One proposal, advocated by the Deputy Minister of Labour, F. A. Acland, was the appointment of a permanent representative at Geneva who could function as a delegate or as an adviser to delegates sent from Canada. In January, 1925, W. A. Riddell was appointed Canadian Advisory Officer, accredited to the League of Nations and the I.L.O. From the point of view of the work of the labour organization this was a particularly good choice, for Riddell had been an adviser to the Canadian delegation at the first labour conference and, between 1920 and 1924, had served on the staff of the International Labour Office. It seemed that the observation of Philippe Roy, a delegate to the second labour Conference, that the I.L.O. would be "the most important and active of all branches of the League of Nations", was gradually being accepted by the Canadian Government, and acted on accordingly.

Tom Moore, the President of the T.L.C. and a delegate to several of the early conferences, remained guardedly optimistic about Canadian participation in the I.L.O. While critical of Canada's failure to overcome the constitutional barrier impeding the ratification of I.L.O. conventions, he thought the attitude of government delegates at the conferences to be progressive. Perhaps his belief that the Geneva experiment marked the "beginning of probably a world parliament" was premature, but his summation of the strengths and weaknesses of the International Labour Organization stands as valid today as it was a half century ago:

It is not a success so far as the fulfillment of the ambitions of labour is concerned. It is not a success in so far as it falls in line with the desire of those who would retard progress. But it is a success in showing the possibilities of international co-operation and cooperation amongst all kinds and it is a success because the matters which are put forward before the International Labour Conference annually, are matters which deal with the spiritual development of human beings as a whole.

## BIBLIOGRAPHICAL NOTE

The major sources for this pamphlet are the Departmental and the Paris Peace Conference Files, Department of External Affairs, and the files of the Department of Labour. Material was also drawn from several manuscript collections at the Public Archives of Canada: *Sir R.L. Borden Papers*, *L.C. Christie Papers*, *W.L.M. King Papers*, *Tom Moore Papers*, *N.W. Rowell Papers*, *A.L. Sifton Papers*, *Canada House (London) Files*, *Files of the Governors General*. The monthly *Labour Gazette* has published many articles of both current and historical interest on Canadian participation in the I.L.O. The *Labour Gazette* was particularly valuable for material on the Washington Labour Conference.

Events leading to the formation of the I.L.O. are discussed in J.W. Follows, *Antecedents of the International Labour Organization* (Oxford, 1951), and J.T. Shotwell, ed., *The Origins of the International Labour Organization* (2 vols., New York, 1934). The development of Canadian interest in international labour problems is outlined in two books by J.-P. Després, *Le Mouvement Ouvrier Canadien* (Montréal, 1946), and *Le Canada et L'Organisation Internationale du Travail* (Montréal, 1947), and also in H.A. Logan, *The History of Trade-Union Organization in Canada* (Chicago, 1928).

Numerous accounts of the Paris Peace Conference and the creation of the I.L.O. are now available, of which the volumes by Shotwell mentioned above are the best single source. Canada's role is most fully described in Henry Borden, ed., *Robert Laird Borden: His Memoirs* (2 vols., London, 1938), G.P. de T. Glazebrook, *Canada at the Paris Peace Conference* (Toronto, 1942), and *Documents on Canadian External Relations, Vol. 2, Paris Peace Conference*, edited by R. A. MacKay, to be published in 1969, under the auspices of the Department of External Affairs.

The most complete bibliographical aid is the volume published by the I.L.O. Library in its Bibliographical Contributions series (No. 19), *Bibliography on the International Labour Organization* (Geneva, 1959).

For those interested, fully annotated copies of this pamphlet are on deposit in the Historical Division, Department of External Affairs, Ottawa, and in the Labour Library, Department of Labour, Ottawa.

### *The Authors*

JOHN A. MUNRO is a resident historian with the Department of External Affairs and an editor of *Documents on Canadian External Relations*. He has taught at the University of Victoria and Selkirk College and is the author of a number of political and historical articles.

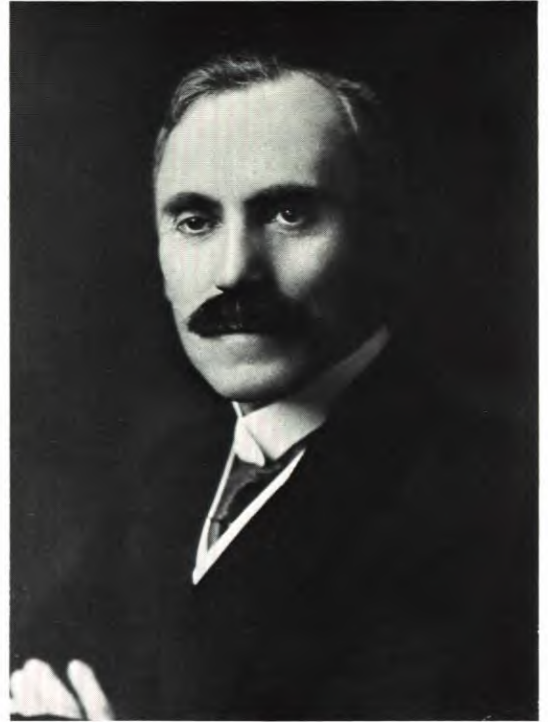
FRANK E. BURKE is a doctoral student at the University of Western Ontario and is currently preparing a dissertation on O. D. Skelton, former Under-Secretary of State for External Affairs. He has lectured at King's College, University of Western Ontario.

*Photographs courtesy of the  
Public Archives of Canada.*





R. L. BORDEN



N. W. ROWELL



G. D. ROBERTSON



P. M. DRAPER





Conférence internationale du Travail, Washington, 1919.

Washington Labour Conference, 1919.

Canada and the Founding of  
the International Labour Organization

Notes.

1. J.W. Follows, Antecedents of the International Labour Organization p. 143.
2. I.F. Ayusawa, International Labour Legislation, pp. 43-59.
3. Follows, Op. Cit., p. 155.
4. Ibid., p. 156; H.J.W. Hetherington, International Labour Legislation, p. 9.
5. Hetherington, Op. Cit., p. 8.
6. Follows, Op. Cit., p. 172.
7. Ibid., p. 174.
8. quoted in Canada, Department of Labour, Canada and the International Labour Conference, Bulletin No. 5, Industrial Relations Series, p. 4.
9. quoted in Ibid., p. 4.
10. W.L.M. King quoted in Canada, Department of Labour, Annual Report, 1911.
11. J.-P. Després, Le Canada et L'Organisation Internationale du Travail, p. 48.
12. The Conferences were: Conference on Social Insurance, The Hague, September 6-8; Conference on Higher Technical Education, and Conference on Professional Diseases and Industrial Accidents, Brussels, September 9-12; Conference on Unemployment, Paris, September 18-21; Sixth General Meeting of the International Association for Labour Legislation, Lugano, September 26-28. W.L.M. King Papers (Public Archives of Canada), vol. C23. See also Files of the Department of External Affairs (hereafter D.E.A.), 582-1910.
13. King Papers, vol. C23, undated memorandum.
14. Ibid.

15. This statement is based on a reading of the Annual Report of the Department of Labour from 1906-1919. See also Allan Donnell, "Canada's Ministers of Labour". Labour Gazette (September, 1950), p. 1291.
16. Després, Op. Cit., p. 42.
17. F.A. Acland to Under-Secretary of State for External Affairs, 15 May, 1914; Sir J. Pope to Deputy Minister of Labour, 18 May, 1914; F.A. Acland to Under-Secretary of State for External Affairs, 19 May, 1914. D.E.A. 519-1914.
18. Després, Le Mouvement Ouvrier Canadien, p. 112.
19. R.H. Coats, "The Labour Movement in Canada", in Canada and its Provinces, vol. IX, p. 298. See also, Trades and Labour Congress of Canada, An Historical Review: The Trades and Labour Congress of Canada. 1873-1949, p. 4.
20. H.A. Logan, Trade Unions in Canada, p. 83.
21. Coats, Op. Cit., p. 339.
22. Després, Le Canada et L'Organisation Internationale du Travail, pp. 24-51.
23. J. Mainwaring, "Canada and the World Movement towards Social Justice", Labour Gazette (September, 1950), p. 1465.
24. Després, Le Mouvement Ouvrier Canadien, p. 111.
25. Trades and Labour Congress of Canada, Report of the Proceedings of the Fourteenth Annual Convention, Vancouver, 1915, p. 15.
26. Canada, Department of Labour, Annual Report on Labour Organization in Canada, 1917.
27. Proposal for a World Labour and Socialist Peace Conference to be held simultaneously with the Official Peace Conference, War Cabinet, G.T. 6384, (11th November, 1918) in Department of External Affairs, Peace Conference Files (hereafter P.C.F.), Folder 13.

28. W.S. Saunders, The International Labour Organization of the League of Nations, p. 3.
29. Op. Cit.
30. Labour Matters and the Peace Conference, joint memorandum by the Home Office and the Ministry of Labour, War Cabinet, P-41, December 9, 1918, in P.C.F., Folder 13.
31. Ibid.
32. Notes of an Allied Conversation, December 3, 1918, I.W.C. 42, P.C.F., Folder 13.
33. Sir R.L. Borden to Sir George Perley, 2 November, 1918, Borden Papers (Public Archives of Canada), vol. 245.
34. Governor-General to W. Long, 6 November, 1918, Ibid.
35. G.D. Robertson to Borden, n.d.; Governor-General to Long, 8 November, 1918, Ibid.
36. Arrangements for Giving Effect to the Decisions of the Peace Conference on Saturday January 18th, note by the Secretary, (M.P.A. Hankey). W.C.P. 20, n.d., in P.C.F., Folder 13.
37. Shotwell, ed., The Origin of the International Labour Organization, I, p. 128.
38. E.J. Solano, ed., Labour as an International Problem, pp. 49ff.
39. Memorandum regarding proposed action to be taken on the draft conventions and recommendations adopted by the International Labour Conference, Ottawa, January 2, 1919, in Files of the Department of Labour (hereafter D.O.L.) 600-021 - (1)D.
40. Ibid.
41. Peace Conference, Report of the Commission on International Labour Legislation, March 24, 1919, P.C.F. Folder 5.
42. Ibid.

43. Ibid.
44. British Empire Delegation, 14th and 15th Minutes, March 29 1919, in P.C.F., Folder 5.
45. Memorandum by Mr. Sifton, April 2, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
46. British Empire Delegation, 17th Minutes, April 3, 1919, P.C.F., Folder 5.
47. Ibid.
48. British Empire Delegation, 19th Minutes, April 9, 1919, P.C.F., Folder 5.
49. Ibid.
50. ibid.
51. Proceedings of the Preliminary Peace Conference, Protocol Number 4, April 11, 1919, reprinted in J.T. Shotwell ed., The Origins of the International Labour Organization, II, 407.
52. Report of the Commission on International Labour Legislation, P.C.F. Folder 5.
53. Clauses Proposed for Insertion in the Treaty of Peace, note by Mr. Barnes, March 28, 1919, W.C.P. 383B (revised), P.C.F., Folder 13.
54. Ibid.; G.N. Barnes to Borden, April 12, 1919, P.C.F. 13.
55. Borden to Lloyd George, March 27, 1919, Borden Papers, vol. 127.
56. Borden to Barnes, April 15, 1919, P.C.F. Folder 13.
57. British Empire Delegation, 24th Minutes, April 17, 1919, P.C.F. Folder 5.
58. British Empire Delegation, 25th Minutes, April 19, 1919, P.C.F. Folder 5.
59. Ibid.



60. Ibid.
61. Ibid.
62. H. Borden, ed., Robert Laird Borden: His Memoirs, II, p. 933.
63. Ibid., pp. 943-44.
64. Ibid., p. 944; Shotwell, At the Paris Peace Conference, p. 295.
65. British Empire Delegation, 29th Minutes, April 28, 1919, P.C.F. Folder 5.
66. Shotwell, The Origins of the International Labour Organization, I, p. 216.
67. British Empire Delegation, 29th Minutes, April 28, 1919, P.C.F. Folder 5.
68. Ibid.
69. A.L. Sifton to Borden, April 29, 1919, P.C.F. Folder 61.
70. Memorandum by Mr. Sifton, April 29, 1919, P.C.F. Folder 61.
71. British Empire Delegation, 30th Minutes, May 5, 1919, P.C.F. Folder 5.
72. Ibid.
73. Ibid. See also, C.J.B. Hurst to Borden, April 23, 1919, Borden Papers, vol. 127.
74. British Empire Delegation, 30th Minutes, May 5, 1919, P.C.F. Folder 5.
75. M.P.A. Hankey to M. Dutasta, May 6, 1919. R.L. Borden, Canada in the Commonwealth, p. 104.
76. Circular letter from Arthur Fontaine and H.B. Butler, May 10, 1919, D.O.L. 619.
77. Milner to Devonshire, September 13, 1919, D.E.A. 74-A-1926.

78. R.C. Lindsay to Devonshire, August 13, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
79. Devonshire to Lindsay, August 25, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
80. Pope to Governor-General's Secretary, October 21, 1919;  
L.H. Davies to Milner, October 27, 1919, D.E.A.  
74-A-1926.
81. Sifton to Borden, May 8, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
82. Milner to Devonshire, August 21, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
83. Devonshire to Milner, September 9, 1919, Canada House  
Records C12/73.
84. Milner to Devonshire, October 11, 1919, D.E.A. 74-A-1926.
85. Circular letter from Arthur Fontaine, October 8, 1919,  
D.E.A. 74-A-1926.
86. Canada, Department of External Affairs, Labour Convention  
and General Principles, p. 5.
87. Circular letter from Arthur Fontaine, October 8, 1919,  
D.E.A. 74-A-1926.
88. Ibid.
89. W.A. Riddell, World Security by Conference, p. 16.
90. This objection was unjustified, as later events were to  
prove. At the Second (Genoa) International Labour  
Conference, for example, Canada and Great Britain  
voted differently on an issue of "vital importance  
to the Empire". Solano, Op.Cit., pp. XXXI-XXXII.
91. W.A. Riddell, "Canada and the First Year of the I.L.O.",  
Labour Gazette (December, 1919), p. 1259.
92. "League of Nations International Labour Conference",  
Labour Gazette (December, 1919), pp. 1427-1428.
93. Riddell, "Canada and the First Year of the I.L.O.",  
p. 1260.



94. Hetherington, International Labour Legislation, p. 49.
95. G.H. Brown to T.M. Molloy, November 22, 1919, D.O.L. 600-021-1(D).
96. Ibid.
97. Letter from Baron Mayor des Planches to the President of the Washington Conference Concerning Membership of the Governing Body, n.d., reprinted in Shotwell, The Origins of the International Labour Organization, II, p. 502.
98. Solano, Op. Cit., p. XXVIII.
99. Letter from Baron Mayor des Planches.... in Shotwell, Op. Cit., p. 502.
100. Ibid.
101. The Governing Body of the International Labour Office, Minutes of the First Sitting (the 27th November, 1919), Minutes of the Second Sitting (the 28th November, 1919).
102. Canada, Department of Labour, Canada and the International Labour Conference / Bulletin No. 5, Industrial Relations Series / pp. 10-19.
103. See for example: C.O. Knowles to M.E. Nichols, May 12, 1919, Thomas White Papers (Public Archives of Canada), vol. 9; F.A. Acland to G.D. Robertson, November 1, 1919, D.O.L. 600-021-1(D); N.W. Rowell to Borden, November 7, 1919, Borden Papers, vol. 245.
104. League of Nations, Official Journal (September, 1920), p. 324.
105. League of Nations, Official Journal (November, 1922), p. 1206.
106. Memorandum re International Labour Matters, August 1924.
107. Riddell, World Security by Conference, pp. 15-28.
108. Philippe Roy to Pope, August 2, 1920, D.E.A. 74-B-1926.

109. "The International Labour Conference at Geneva", address to the Canadian Club, Ottawa, March 4, 1922, Moore Papers (Public Archives of Canada), vol. 1.