

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1950-1951.

SÉANCE DU 21 MARS 1951.

Rapport de la Commission des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur chargée d'examiner le projet de loi portant approbation de la Convention internationale concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée à San Francisco, le 9 juillet 1948, par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, au cours de sa trente et unième session.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1950-1951.

VERGADERING VAN 21 MAART 1951.

Verslag van de Commissie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel belast met het onderzoek van het ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Internationaal Verdrag betreffende de syndicale vrijheid en de bescherming van het syndicaal recht, door de Algemene Conferentie der Internationale Arbeidsorganisatie tijdens haar één en dertigste zittingstijd te San Francisco, op 9 Juli 1948 goedgekeurd.

Présents : MM. Vos, président; BUISSET, DE GROOTE, DE LA VALLÉE POUSSIN, GILLON, LEYNEN, MULIER, le Baron NOTHOMB, MM. SCHOT et DEHOUSSE, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Dès sa fondation en 1919, l'Organisation internationale du Travail s'est vu confier un certain nombre de tâches « urgentes » parmi lesquelles figurait déjà « l'affirmation du principe de la liberté d'association syndicale ».

L'O. I. T. n'a cessé depuis lors de s'employer à remplir au mieux cette mission.

Sans remonter à son action d'entre les deux guerres, il suffit de rappeler que la Déclaration de Philadelphie, adoptée par elle le 10 mai 1944, proclame de nouveau que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu ».

Le préambule de la Constitution de l'O. I. T. (révisée en 1946) revient sur la même idée et énonce à son tour, parmi les moyens susceptibles d'améliorer la condition des travailleurs et d'assurer la paix, « l'affirmation du principe de la liberté syndicale ».

Facteur de progrès social et facteur de paix : c'est sous ces deux aspects que la liberté syndicale a été conçue jusqu'alors.

Voir :

Document du Sénat :

115 (Session de 1949-1950) : Projet de loi.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Reeds bij haar stichting in 1919, kreeg de Internationale Arbeidsorganisatie een aantal « dringende » taken toegewezen, waaronder « de erkenning van het beginsel van vakverenigingsvrijheid ».

De I.A.O. heeft sedertdien niet opgehouden zich te beijveren om deze opdracht zo goed mogelijk te volbrengen.

Wij willen niet teruggaan tot haar actie tussen beide oorlogen en herinneren er slechts aan, dat de Verklaring van Philadelphia, door haar aangenomen op 10 Mei 1944, opnieuw bevestigt dat « de vrijheid van meningsuiting en van vereniging onontbeerlijk is voor een gestadige vooruitgang ».

De Constitutie van de I.A.O. (herzien in 1946) komt in de aanhef terug op hetzelfde denkbeeld, en noemt ook onder de middelen tot verbetering van de toestand der arbeiders en tot waarborging van de vrede « de erkenning van het beginsel van vakverenigingsvrijheid ».

Factor van maatschappelijke vooruitgang en van vrede : uit deze twee gezichtshoeken werd de vakverenigingsvrijheid tot dan toe beschouwd.

Zie :

Gedr. Stuk van de Senaat :

115 (Zitting 1949-1950) : Wetsontwerp.

Le vaste effort entrepris au lendemain de la guerre par la jeune Organisation des Nations Unies dans le domaine de la définition et de la protection des droits de l'homme, en a ajouté un troisième, dont le relief s'est particulièrement accusé par suite des événements actuels. Désormais, c'est de cette filiation intellectuelle que le principe de la liberté syndicale va surtout se réclamer. Sans perdre ses caractéristiques d'autrefois, qui lui sont du reste inhérentes, il est de plus en plus envisagé comme un des critères à quoi se reconnaît l'existence des démocraties libres.

Dans le même temps, sa réalisation sur le plan du droit positif est liée au mouvement international en faveur des droits de l'homme.

O. N. U. et O. I. T. coopèrent étroitement à cette fin.

A sa trentième session, la Conférence internationale du Travail arrêta à l'unanimité les normes susceptibles de servir de base à une réglementation internationale de la matière. Quelques mois plus tard, la deuxième Assemblée générale des Nations Unies (1947) faisait ces normes siennes et invitait l'O. I. T. à poursuivre ses efforts, afin qu'il soit possible d'établir une ou plusieurs conventions internationales proprement dites. Et le 9 juillet 1948, la 31^e Conférence internationale du Travail réunie à San Francisco, au lieu même où, trois années auparavant, la Charte des Nations Unies avait vu le jour, adoptait le document attendu sous la forme d'une Convention unique, dénommée « Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical ».

C'est cette Convention qui fait l'objet du présent rapport.

Elle ne marque pas le terme de la collaboration entre l'O. N. U. et l'O. I. T.

La liberté syndicale n'a pas été oubliée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme votée le 10 décembre 1948, au Palais de Chaillot, par la troisième Assemblée générale des Nations Unies. Son existence est impliquée très nettement dans les deux paragraphes de l'article 20 de cette Déclaration. La reconnaissance qu'elle y obtient est évidemment théorique, puisque la Déclaration universelle des droits de l'homme n'a pas de force obligatoire véritable. Toutefois, l'intérêt de cette consécration dans un document aussi répandu et qui détermine l'idéal à atteindre par tous les états membres des Nations Unies, ne peut échapper à personne.

Une étape importante dans la voie de l'application pratique du principe a du reste été accomplie l'année suivante (1949), grâce à l'action du Conseil économique et social de l'O. N. U. Celui-ci a donné mandat à l'O. I. T. de créer pour elle-même et pour les Nations Unies une commission internationale investie d'une double mission, à savoir une mission d'enquête et une mission de conciliation en ce qui concerne les conflits résultant des violations de la liberté syndicale. Ainsi se trouve en partie exaucé, dans ce domaine, le vœu de ceux qui croient qu'il ne suffit pas de définir les droits de l'homme pour les faire respecter, mais qu'il faut en outre établir le mécanisme international adéquat.

De grootse krachtsinspanning, die na de oorlog door de jonge Organisatie der Verenigde Naties op het gebied van begripsbepaling en bescherming van de rechten van de mens ondernomen werd, voegde daar een derde aan toe, waarvan de betekenis bijzonder scherp op de voorgrond is getreden ingevolge de huidige gebeurtenissen. Voortaan zal het beginsel van de vakverenigingsvrijheid zich vooral beroepen op deze geestelijke afstamming. Zonder zijn kenmerken van weleer te verliezen, die trouwens tot zijn wezen behoren, wordt het al meer en meer beschouwd als een der maatstaven, waaraan het bestaan van vrije democratieën te erkennen is.

Tevens is de verwezenlijking daarvan in het kader van het positieve recht verbonden aan de internationale beweging voor de rechten van de mens.

U.N.O. en I.A.O. werken daartoe ten nauwste samen.

Op haar 30^e zitting, stelde de Internationale Arbeidsconferentie eenparig normen vast voor een internationale regeling van deze aangelegenheden. Enkele maanden later, maakte de tweede Algemeene Vergadering van de Verenigde Naties (1947) die normen tot de hare, en verzocht zij de I.A.O. verder te werken, om het opmaken van een of meer eigenlijke internationale verdragen mogelijk te maken. En op 9 Juli 1948, nam de 31^e Internationale Arbeidsconferentie, vergaderd te San Francisco, op dezelfde plaats, waar drie jaar te voren het handvest der Verenigde Naties het licht zag, het verwachte document aan in de vorm van een enkel verdrag, onder de naam « Verdrag betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht ».

Het is over dit Verdrag dat dit verslag handelt.

Het betekent niet het einde van de samenwerking tussen U.N.O. en I.A.O.

De vakverenigingsvrijheid is niet vergeten in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, die op 10 December 1948, in het Palais de Chaillot, werd aangenomen door de 3^e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het bestaat ervan ligt zeer duidelijk besloten in de twee paragrafen van artikel 20 van deze Verklaring. De erkenning is natuurlijk slechts theoretisch, want de Universele Verklaring van de rechten van de mens heeft geen bindende kracht. Doch de betekenis van deze bekrachtiging in een zo verspreid document en die het te bereiken doel aangeeft voor alle Verenigde Naties, kan niemand ontgaan.

Een belangrijke stap op de weg naar de praktische toepassing van dit beginsel werd overigens het volgende jaar (1949) gedaan, dank zij de actie van de economische en sociale raad van de U.N.O. Deze gaf aan de I.A.O. volmacht om voor zichzelf en voor de Verenigde Naties een internationale commissie in te stellen, belast met een tweevoudige opdracht, te weten een opdracht van onderzoek en een opdracht van verzoening inzake conflicten ontstaan uit de schending van de vakverenigingsvrijheid. Aldus gaat op dit gebied gedeeltelijk de wens in vervulling van degenen, die denken dat het niet genoeg is de rechten van de mens te bepalen om ze te doen eerbiedigen, doch dat

Pour la liberté syndicale, la protection sera complète le jour où le pouvoir de la commission, qui n'est jusqu'ici qu'un pouvoir de proposition, se transformera en un pouvoir de décision.

En attendant, la Convention votée à San Francisco le 9 juillet 1948 remplira un rôle fort utile. Selon le droit commun, elle instituera, entre les Etats qui la ratifieront, un engagement international authentique. L'exécution de cet engagement sera par conséquent garantie par le jeu normal des rouages, des contrôles et des sanctions qui découlent des règles d'ores et déjà inscrites dans la Constitution de l'O. I. T.

Certains des Etats qui ratifieront la Convention auront sans nul doute à modifier sensiblement leur législation interne. Ce sont ceux par rapport auxquels elle représente une innovation ou un objectif à atteindre. Pour ceux-là, elle agira à la façon d'un stimulant. Mais elle ne sera pas superflue pour les autres, chez qui elle consolidera les droits acquis.

Ainsi s'effectue d'ordinaire le progrès social par le moyen des conventions internationales du travail.

La Belgique rentre dans la seconde catégorie. Elle n'a à transformer ni sa Constitution ni ses lois pour les adapter aux exigences de la Convention. Tout ce que contient cette dernière fait dès à présent partie de son droit national.

Mentionnons :

le droit, pour les travailleurs et les employeurs, de constituer sans autorisation préalable les organisations de leur choix et de s'affilier à celles-ci (art. 2);

le droit, pour les organisations susdites, d'élaborer leurs statuts, d'élire leurs représentants, de formuler leur programme d'action, etc. (art. 3, § 1);

l'interdiction, faite aux autorités publiques, de toute intervention de nature à limiter le droit précité ou d'en entraver l'exercice légal (art. 3, § 2);

l'élimination de toute dissolution ou de toute suspension par voie administrative (art. 4);

le droit, pour les organisations, de former des fédérations nationales ou internationales et de s'y affilier (art. 5);

l'obligation, pour tous, de respecter la légalité, étant entendu toutefois que celle-ci ne peut déroger à la Convention (art. 8);

le droit, enfin, réservé à la législation nationale, de fixer le statut des forces armées et de la police (art. 9).

On le voit : il n'est véritablement rien, dans ces prescriptions, qui contrevienne à notre doctrine et à notre pratique en matière de liberté syndicale.

La seule question qui se pose pour la Belgique est de savoir si son Gouvernement doit ou non faire usage de la faculté qui lui est reconnue à l'article 12 de la Convention, c'est-à-dire s'engager non seulement pour

daartoe een passend internationaal bestel moet tot stand komen. Voor de vakverenigingsvrijheid zal de bescherming volledig zijn, wanneer de bevoegdheid van de commissie, die tot dusver slechts voorstellen mocht doen, zal veranderd worden in bevoegdheid om te beslissen.

In afwachting daarvan zal het op 9 Juli 1948 te San Francisco aangenomen Verdrag een zeer nuttige rol spelen. Volgens het gemeen recht zal het tussen de staten, die het zullen bekrachtigen, een werkelijke internationale verbintenis tot stand brengen. De uitvoering van deze verbintenis zal derhalve gewaarborgd zijn door de normale werking van de raderen, controles en sancties, die steunen op de regelen die reeds opgenomen zijn in de Constitutie van de I.A.O.

Sommige staten, die het Verdrag bekrachtigen, zullen ongetwijfeld hun eigen wetgeving aanzienlijk moeten wijzigen. Dit zijn de staten waarvoor het Verdrag een nieuwigheid of een te bereiken doel uitmaakt. Voor deze zal het werken als een stimulant. Doch voor de andere zal het niet overbodig zijn, omdat het bij hen de reeds verworven rechten zal verstevigen.

Aldus heeft gewoonlijk de maatschappelijke vooruitgang plaats door middel van internationale arbeids-overeenkomsten.

Ons land valt in de tweede categorie. Wij moeten noch onze Grondwet noch onze wetten veranderen, om ze te doen overeenstemmen met de eisen van het Verdrag. Alles wat daarin vervat is maakt nu reeds deel uit van ons nationaal recht.

Wij vermelden :

het recht voor de arbeiders en bedienden om zonder voorafgaande toestemming organisaties van hun keuze op te richten en zich daarbij aan te sluiten (art. 2);

het recht voor de bovenbedoelde organisaties om haar statuten op te maken, hun vertegenwoordigers te kiezen en haar werkprogramma's te formuleren, enz. (art. 3, § 1);

het verbod voor de openbare overheden om het voornoemde recht te beperken of de wettige uitoefening daarvan te belemmeren (art. 3, § 2);

het uitschakelen van elke ontbinding of schorsing langs administratieve weg (art. 4);

het recht voor de organisaties om nationale of internationale vakbonden te vormen en zich daarbij aan te sluiten (art. 5);

de verplichting voor allen om de wettelijkheid te eerbiedigen, evenwel met dien verstande dat deze niet mag afwijken van het Verdrag (art. 8);

tenslotte, het recht voor de nationale wetgeving om het statuut van de gewapende macht en de politiemacht vast te stellen (art. 9).

Zoals men ziet, is er in deze voorschriften waarlijk niets te vinden, dat in strijd is met onze rechtsleer en rechtspraktijk inzake vakverenigingsvrijheid.

De enige vraag, die België op te lossen heeft is of de Belgische Regering al dan niet gebruik moet maken van het in het artikel 12 van het Verdrag toegekende recht, nl. om zich niet alleen voor het Moeder-

la métropole, mais pour le territoire non autonome du Congo et pour le territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi.

A cet égard, l'article 12 offre une gamme de solutions qui peuvent être :

a) l'application intégrale et immédiate; b) l'application moyennant des modifications (que le Gouvernement intéressé est alors tenu de mentionner); c) la non-application de la Convention (avec, dans ce cas, les explications appropriées); et enfin d) l'ajournement de toute décision. Ajoutons que les attitudes prises dans les hypothèses b), c) et d) peuvent toujours être révisées ultérieurement.

Dans ces conditions, la Commission des Affaires Etrangères, compte tenu du degré de développement des territoires précités, croit pouvoir recommander le recours, à titre provisoire, à la solution b), solution à laquelle devra succéder, aussitôt que possible, la solution a). La Commission a toutefois insisté sur la nécessité, pour le Gouvernement, de faire preuve de prudence et de réalisme dans ce domaine.

Elle exprime, d'autre part, le désir — à l'effet d'être en mesure d'exercer son contrôle et d'unifier notre politique vis-à-vis des territoires dépendants — d'être informée des modifications, visées à la solution b), qui seront arrêtées par le Ministère des Affaires Etrangères de commun accord avec celui des Colonies.

En conclusion, la Commission a l'honneur de proposer au Sénat d'approuver la Convention du 9 juillet 1948.

Comme le dit une publication officielle du Bureau international du Travail (*Trente Ans de combat pour la justice sociale*, Genève, 1950, p. 87.) : « la liberté d'association n'est pas seulement conforme au sentiment de dignité humaine du travailleur. Elle est aussi à la base de tout un mécanisme de relations professionnelles qui s'est développé dans l'industrie : négociations collectives, commissions paritaires, organismes de consultation et, parfois même, de contrôle et de gestion. Or, il est généralement admis aujourd'hui qu'un système convenable des relations professionnelles, basé sur de libres négociations entre organisations professionnelles libres de travailleurs et d'employeurs, élimine maintes frictions. Il permet la fixation des salaires et des conditions de travail en évitant bien des arrêts du travail et il facilite l'introduction sans heurts des nouvelles méthodes techniques. La liberté de se grouper et de négocier garantit à la fois et l'amélioration du sort du travailleur et le progrès régulier de la production. »

Et la publication que nous citons de proclamer, à propos de la Convention de San Francisco : « cette véritable charte de la liberté syndicale est appelée au même retentissement durable que la Convention sur les huit heures votée à Washington en 1919 ».

Le projet de loi et le présent rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
F. DEHOUSSE.

Le Président,
H. VOS.

land, maar ook voor het niet zelfstandige Congolese gebied en voor het onder voorgedij geplaatste gebied van Ruanda-Urundi te verbinden.

Te dezen opzichte, biedt artikel 12 een hele reeks oplossingen, nl. :

a) algehele en onmiddellijke toepassing; b) toepassing na wijziging (de betrokken Regering moet de wijzigingen vermelden); c) niet toepassing van het Verdrag (met, in dat geval, de gewenste ophelderingen); en tenslotte d) verdaging van elke beslissing. Wij voegen er aan toe dat de aangenomen houdingen volgens b), c), d); achteraf steeds kunnen herzien worden.

Derhalve meent de Commissie van Buitenlandse Zaken, met inachtneming van de graad van ontwikkeling der bovengenoemde gebieden, te mogen aanbevelen, dat voorlopig de oplossing b) zou worden gekozen, waarop zo spoedig mogelijk de oplossing a) zal moeten volgen. De Commissie legde er evenwel de nadruk op dat de Regering blijk behoort te geven van omzichtigheid en realiteitszin op dit gebied.

Zij geeft overigens het verlangen te kennen — ten einde haar controle te kunnen uitoefenen en eenheid te brengen in onze politiek, t. o. v. de afhankelijke gebieden — op de hoogte te worden gebracht van de wijzigingen, bedoeld in oplossing b), die door de Minister van Buitenlandse Zaken zullen worden vastgesteld in overleg met de Minister van Koloniën.

Als besluit heeft de Commissie de eer, aan de Senaat voor te stellen, het Verdrag van 9 Juli 1948 goed te keuren.

Zoals in een officiële publicatie van het Internationale Arbeidsbureau (*Trente Ans de combat pour la justice sociale*, Genève, 1950, blz. 87.), geschreven wordt : « De vrijheid van vereniging voldoet niet alleen aan het gevoelen van menswaardigheid bij de arbeider. Zij ligt ook ten grondslag aan een samenstel van beroepsrelaties, die zich in de nijverheid ontwikkeld hebben : gemeenschappelijke onderhandelingen, paritaire commissies, organismen van advies en soms zelfs van controle en beheer. Tegenwoordig wordt echter algemeen aangenomen, dat een behoorlijk systeem van beroepsrelaties, gegrond op vrije onderhandelingen tussen vrije beroepsverenigingen van werknemers en werkgevers, menige wrijving kan uitschakelen. Het maakt de bepaling van de lonen en arbeidsvoorwaarden mogelijk zonder dat het tot werkstaking komt en vergemakkelijkt de geleidelijke invoering van nieuwe technische methodes. De vrijheid, om zich te groeperen en te onderhandelen waarborgt tevens een verbetering van het lot van de arbeider en een regelmatige vooruitgang van de productie. »

En de hiergenoemde publicatie verkondigt in verband met het Verdrag van San Francisco : « Dit ware handvest van de vakverenigingsvrijheid zal een even duurzame weerklank vinden als het Verdrag over de achturedag dat in 1919 te Washington werd aangenomen. »

Het wetsontwerp en dit verslag werden eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
F. DEHOUSSE.

De Voorzitter,
H. VOS.