

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1962-1963.

14 MAI 1963.

Projet de loi modifiant la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les autorités provinciales ou communales.

RAPPORT

FAIT AU NOM DES COMMISSIONS REUNIES DE LA JUSTICE ET DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (1) PAR M. **DE STEXHE**.

MESDAMES, MESSIEURS,

Les Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur ont consacré une réunion à l'examen de ce projet qui avait été adopté par la Chambre des Représentants, le 9 avril 1963, par 143 voix contre 30 et 12 abstentions.

Les Commissions réunies l'ont adopté par 18 voix contre 1 et 1 abstention, à l'issue d'une discussion qui est résumée ci-après.

Préalablement, à ce rapport, il a paru opportun à votre rapporteur de faire le point, à l'issue des longs débats à la Chambre des Représentants où le projet initial du Gouvernement fut amendé à plusieurs reprises.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Rolin et Harmegnies, présidents; Camby, De Bruyne, De Man, Chevalier de Schaetzen, Dua, Dulac, Hambye, Hercot, Housiaux, Lagae, Lemal, Machtens, Merchiers, Neybergh, Nihoul, Orban, Sledsens, Toussaint, Trappeniers, Van Bogaert, Van Cauwenberghe, Van der Borgh, Van Hoeylandt, Versé, Verspeeten et de Stexhe, rapporteur.

R. A 6483.

Voir :

Document du Sénat :

179 (Session de 1962-1963) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1962-1963.

14 MEI 1963.

Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 6 maart 1818 betreffende de straffen uit te spreken tegen de overtreders van algemene verordeningen of te stellen bij provinciale of plaatselijke reglementen.

VERSLAG

NAMENS DE VERENIGDE COMMISSIES VOOR DE JUSTITIE EN DE BINNENLANDSE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT (1) UITGEBRACHT DOOR DE H. **DE STEXHE**.

DAMES EN HEREN,

De Verenigde Commissies voor de Justitie en de Binnenlandse Zaken hebben een vergadering gewijd aan het onderzoek van dit ontwerp, dat door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 9 april 1963 is goedgekeurd met 143 tegen 30 stemmen bij 12 onthoudingen.

De Verenigde Commissies hebben het aangenomen met 18 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding, na een bespreking waarvan hierna een samenvatting volgt.

Uw verslaggever heeft het nuttig geacht vooraf een overzicht te geven van de stand van zaken, na de omstandige debatten in de Kamer, waar het oorspronkelijk ontwerp van de Regering herhaaldelijk werd

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Rolin en Harmegnies, voorzitters; Camby, De Bruyne, De Man, Ridder de Schaetzen, Dua, Dulac, Hambye, Hercot, Housiaux, Lagae, Lemal, Machtens, Merchiers, Neybergh, Nihoul, Orban, Sledsens, Toussaint, Trappeniers, Van Bogaert, Van Cauwenberghe, Van der Borgh, Van Hoeylandt, Versé, Verspeeten en de Stexhe, verslaggever.

R. A 6483.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

179 (Zitting 1962-1963) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

ses tant en Commission qu'au cours des débats en séances publiques.

Cette synthèse fut grandement facilitée par l'excellent rapport fait à la Chambre des Représentants par Monsieur Meyers, et les exposés du Ministre de l'Intérieur.

De quoi s'agit-il, dans le texte actuel du projet ?

Il vise, dans des circonstances exceptionnelles, à doubler le maximum des peines destinées à sanctionner les infractions aux ordonnances prises par les Gouverneurs et Commissaires d'Arrondissement, dans le cadre des articles 128 et 139 de la loi provinciale.

En vertu de ces articles 128 et 139, les Gouverneurs et Commissaires d'Arrondissement sont chargés de veiller ... « au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des propriétés ».

La loi du 6 mars 1818, modifiée par celle du 5 juin 1934 précise que... « les infractions... aux arrêtés pris par les Gouverneurs et Commissaires d'Arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale seront punis d'un emprisonnement de 8 jours à 14 jours, et d'une amende de 26 à 200 francs, ou de l'une de ces peines seulement. L'article 85 du Code pénal est applicable à ces infractions ».

A ces dispositions, le présent projet ajoute la possibilité de porter le maximum de la peine de prison de 14 à 28 jours, lorsque des circonstances graves le justifient.

Ces circonstances existent... « lorsque les Gouverneurs ou les Commissaires d'Arrondissement ont pris des arrêtés motivés expressément par des émeutes, des attroupements hostiles ou des atteintes graves portées à la paix publique ».

Ces expressions « émeutes, attroupements hostiles, atteinte grave portée à la paix publique » ne demandent guère d'explications : elles sont bien connues en droit administratif et sont d'ailleurs reprises textuellement, notamment de l'article 94 de la loi communale donnant au bourgemestre le droit de... « faire des règlements et ordonnances de police ».

Reprenant la doctrine administrative, le rapporteur à la Chambre, Monsieur Meyers, a précisé excellemment la portée de ces termes (rapport page 4), c'est-à-dire, d'une part, en ce qu'ils contiennent, et, d'autre part, en ce qu'ils excluent, c'est-à-dire notamment « les piquets de grèves, les meetings, les manifestations paisibles, les attroupements pour défendre un intérêt professionnel... » « Le Gouvernement déclare de la manière la plus explicite qu'il n'entend toucher ni au droit de grève, ni au libre exercice de ce droit ».

Ajoutons que l'expérience du passé ne relève pas d'abus, et qu'au surplus, les Gouverneurs et Commissaires d'Arrondissement agissant au nom du pouvoir central, tout le système des responsabilités, notamment vis-à-vis du Parlement, joue automatiquement.

L'existence d'un arrêté motivé expressément « par des émeutes, des attroupements hostiles ou des atteintes graves portées à la paix publique » est donc la con-

gewijzigd, in commissie zowel als in openbare vergadering.

Deze samenvatting is ten zeerste vergemakkelijkt door het voortreffelijk verslag van de heer Volksvertegenwoordiger Meyers en de uiteenzettingen van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Waarover gaat het in de huidige tekst van het ontwerp ?

Het is de bedoeling, in uitzonderlijke omstandigheden, het maximum te verdubbelen van de straffen op de overtreding van de verordeningen door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen genomen in het raam van de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet.

Krachtens die artikelen 128 en 139 zijn de gouverneurs en arrondissementscommissarissen ermede belast te zorgen « voor de handhaving van de rust en de goede orde in de provincie, voor de veiligheid van de personen en van de eigendommen ».

De wet van 6 maart 1818, gewijzigd bij die van 5 juni 1934, preciseert dat « de overtredingen... tegen de besluiten door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet genomen, gestraft worden met gevangenisstraf van acht dagen tot veertien dagen en met geldboeten van 26 tot 200 frank, of met een van die straffen alleen artikel 85 van het Wetboek van Strafrecht is op die overtredingen van toepassing ».

Naast die bepalingen voorziet het ontwerp in de mogelijkheid om het maximum van de gevangenisstraf van 14 dagen op 28 dagen te brengen, wanneer ernstige omstandigheden zulks rechtvaardigen.

Die omstandigheden bestaan « wanneer door de gouverneurs of arrondissementscommissarissen besluiten zijn genomen welke uitdrukkelijk zijn gemotiveerd door oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust ».

De woorden « oproer, kwaadwillige samenscholingen, ernstige verstoring van de openbare rust » behoeven geen nadere uitleg : zij zijn in het administratief recht goed bekend en zij komen trouwens letterlijk voor o.m. in artikel 94 van de Gemeentewet, dat aan de burgemeester het recht verleent om... « reglementen en verordeningen van politie te maken ».

Uitgaande van de administratieve rechtsleer, heeft de heer Meyers, verslaggever van de Kamer, de draagwijdte van die woorden voortreffelijk toegelicht (verslag, blz. 4) door, enerzijds, erop te wijzen wat zij insluiten en, anderzijds, wat zij uitsluiten, d.i., met name de « stakingsposten, de meetings, de vreedzame betogingen, de samenscholingen ter verdediging van een beroepsbelang ». « De Regering verklaart op de meest uitdrukkelijke wijze, noch aan het stakingsrecht, noch aan de vrije uitoefening van dit recht te willen raken ».

Voorts leert de ervaring dat van dat recht in het verleden geen misbruik is gemaakt en dat, bovendien, vermits de gouverneurs en arrondissementscommissarissen handelen in naam van de centrale macht, het gehele systeem van de verantwoordelijkheid, met name tegenover het Parlement, automatisch in werking treedt.

Een besluit dat uitdrukkelijk is gemotiveerd door « oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust » is dus de vooraf-

dition préalable à l'existence de l'état de fait réel, dans lequel le délit peut être commis.

Rappelons qu'en vertu de la séparation des pouvoirs, le pouvoir judiciaire n'aura pas à vérifier le bien fondé de l'arrêté motivé du Gouverneur, mais uniquement son existence.

La gravité de la situation étant ainsi décidée par l'autorité compétente, le maximum des peines sera doublé lorsque... « les contrevenants agissant collectivement se livrent à des violences contre les personnes ou contre les biens ».

Tous et chacun de ces termes précisent aussi parfaitement que possible la portée exacte du projet; reprenons-les successivement :

1. « Les contrevenants... » : il s'agit bien dès l'abord, de contrevenants, puisque consciemment, ils décident de braver les autorités, refusent de respecter les arrêtés pris par les autorités compétentes, acceptent de s'exposer aux peines correctionnelles prévues par la loi du 6 mars 1818, modifiée par celle du 5 juin 1934, c'est-à-dire 8 jours à 14 jours de prison, 26 à 200 francs d'amende...

2. « agissant collectivement se livrent... ». Les termes même de ce texte limitent bien sa portée : il ne suffit donc pas d'une imminence de violence, d'un danger de violence; il faut une action... « agissant... se livrent ». C'est pour marquer plus nettement encore la distinction entre les spectateurs, les manifestants pacifiques, et les autres que le texte du projet, issu de la Commission de la Chambre, a été modifié in fine en séance publique de la Chambre où les mots : « lorsque les contrevenants se livrent collectivement à des violences... », ont été remplacés par les mots : « lorsque les contrevenants agissant collectivement se livrent à des violences... ».

Il faut au surplus que les contrevenants agissent *collectivement* : c'est là une circonstance aggravante réelle.

Il est normal, en effet, que la sanction soit plus sévère à l'égard du délit collectif lorsqu'il se dresse sur un état délictueux préexistant.

En effet, cette circonstance aggravante se greffe sur le consentement à l'infraction préexistante. Par exemple, un arrêté interdit le rassemblement de plus de 5 personnes, et cela, parce que le Gouverneur se rend compte de l'état d'énervement, d'émeute, et des risques qu'il entraîne fatalement. En violation de cet arrêté, 25 personnes se rassemblent; elles commettent déjà une infraction, passible des peines ordinaires (7 à 14 jours de prison, 26 à 200 francs d'amende).

En vertu du présent projet, ces personnes sauront désormais que si le rassemblement, auquel elles participent, se livre à des violences, et que néanmoins elles continuent leur participation, les peines initiales seront doublées (voir rapport Monsieur Meyers, page 14), indépendamment des peines applicables à l'auteur direct de la violence, s'il a pu être identifié.

gaande voorwaarde voor het bestaan van de feitelijke toestand waarin het misdrijf kan worden begaan.

Men vergete hierbij niet dat de rechterlijke macht, krachtens het beginsel van de scheiding der machten, niet zal moeten nagaan of het gemotiveerd besluit van de gouverneur wel gegrond is, maar alleen of het bestaat.

Is de ernst van de toestand aldus eenmaal door de bevoegde overheid vastgesteld, dan wordt het maximum van de straffen verdubbeld wanneer « de overtreders, collectief handelend, zich aan geweld overleveren tegen personen of goederen ».

Al die termen gezamenlijk en elk afzonderlijk omschrijven zo nauwkeurig mogelijk de juiste werkingssfeer van het ontwerp : wij zullen ze hierna achtereenvolgens onderzoeken :

1. « De overtreders... » : het gaat hier van het begin af wel degelijk om overtreders, aangezien zij bewust beslissen de overheid te trotseren, de besluiten van de bevoegde overheid weigeren na te leven, en zich blootstellen aan de correctionele straffen bepaald in de wet van 6 maart 1818, gewijzigd bij die van 5 juni 1934, namelijk 8 dagen tot 14 dagen gevangenisstraf, 26 frank tot 200 frank geldboete...

2. « Collectief handelend, zich... overleveren... ». De bewoordingen zelf van deze tekst omschrijven de strekking ervan nauwkeurig : dreigend geweld, gevaar voor geweld zijn dus niet voldoende : er is een handelen vereist... « handelend zich... overleveren ». Om nog duidelijker het onderscheid te doen uitkomen tussen toeschouwers, vreedzame betogers en de overigen, is de tekst van het ontwerp, zoals hij door de Kamercommissie was goedgekeurd, aan het einde van de openbare vergadering in de Kamer nog gewijzigd : de woorden « wanneer... de overtreders van die besluiten collectief geweld plegen... » werden vervangen door : « wanneer... de overtreders, collectief handelend, zich aan geweld overleveren... ».

Bovendien moeten de overtreders *collectief* handelen : dit is een werkelijk verzwarende omstandigheid.

Het is immers normaal dat de straf groter is voor een collectief misdrijf, wanneer het wortelt in een vooraf bestaande strafbare toestand.

Die verzwarende omstandigheid spruit inderdaad voort uit de toestemming in een vooraf bestaande overtreding. Een besluit verbiedt, bij voorbeeld, de samscholing van meer van vijf personen omdat de gouverneur zich rekenschap geeft van de staat van prikkelbaarheid, van oproer en van de risico's die er fataal mede verbonden zijn. In strijd met dat besluit scholen 25 personen samen; zij begaan reeds een overtreding die strafbaar is met de gewone straffen (7 tot 14 dagen gevangenisstraf, 26 tot 200 frank geldboete).

Op grond van dit ontwerp zullen die personen voortaan ook weten dat de oorspronkelijke straffen verdubbeld zullen worden, (zie verslag van de heer Meyers, blz. 14), indien de samscholing waaraan zij deelnemen, zich overlevert aan geweld en zij er toch blijven aan deelnemen, ongeacht de straffen die toegepast kunnen worden op de rechtstreekse pleger van het geweld, indien hij geïdentificeerd kan worden.

La nécessité d'une réglementation spéciale des « actions collectives » se retrouve d'ailleurs dans les législations étrangères les plus récentes.

Dans une étude sur la « Psychologie de la participation dans la formation et l'activité de bandes criminelles », publiée dans la Revue de droit pénal et de criminologie, 1953-1954, pages 858 et suivantes, M^{me} Segers écrit : « Bien souvent des individus prennent part à des infractions dans des conditions qui échappent aux distinctions rigoureuses du Code pénal, parce que... animés de desseins imprécis, leur intention... s'attache plus particulièrement à créer l'organisation susceptible de favoriser les éventualités de délinquer. L'ensemble de ces comportements détermine des initiatives, des agissements et des influences, qui témoignent d'une criminalité diffuse, et s'étendent à une activité durable et répétée à propos de laquelle la recherche minutieuse du rôle de chaque individu dans toutes les phases et tous les actes de l'infraction est malaisée, voire impossible. »

Ce sont des considérations analogues qui ont conduit le Ministre de l'Intérieur à déclarer : (Rapport Chambre, page 13) : «... chaque participant ne commet pas la violence, il s'agit d'une infraction collective de violence. Les uns ont poussé, les autres ont crié, les uns ont jeté des objets, les autres ont brisé. Tous n'ont pas une attitude identique. C'est le groupe entier qui a participé à une action de violence ».

C'est là une notion plus large que la notion rigoureuse des coauteurs ou des complices visée aux articles 66 et 67 du Code Pénal. Il s'agit d'une participation moins intense que la loi érige en infraction distincte.

Les tribunaux disposent d'ailleurs d'un large pouvoir d'appréciation, tant dans l'existence du délit que dans la sanction à appliquer, puisque, en vertu de l'article 85 du Code Pénal, les peines peuvent tomber aux peines de police, et il peut être appliqué le sursis.

Rappelons, enfin, qu'il s'agit de la participation à une action collective. Le texte ne s'appliquerait pas en cas de violence individuelle commise par un manifestant parmi d'autres. Il faut qu'un groupe commette des violences, et qu'on y participe par son attitude, son comportement.

En d'autres termes, comme le Gouvernement le précisait dans la justification de l'amendement (document Chambre n° 420/2), il s'agit d'un comportement collectif, contraire à une ordonnance prise dans un but d'intérêt général, et d'un consentement collectif de violences.

Rappelons enfin que ce projet ne donne pas de pouvoirs nouveaux aux Gouverneurs et Commissaires d'Arrondissement, mais tend à renforcer l'autorité de leur décision dans des situations particulièrement graves.

D'autre part, le texte laisse entier le Code Pénal, les notions de coauteurs et de complices, applicables aux délits individuels où les peines pourront aller jusqu'à 3 ou 5 ans de prison suivant les dispositions générales déjà en vigueur.

De noodzakelijkheid van een bijzondere regeling voor « collectieve handelingen » blijkt trouwens uit de meest recente buitenlandse wetten.

In een studie betiteld « Psychologie de la participation dans la formation et l'activité de bandes criminelles », verschenen in de « Revue de droit pénal et de criminologie », 1953-1954, blz. 858 vv., schrijft Jufvrouw Segers : « Dikwijls nemen personen deel aan overtredingen in omstandigheden die niet onder de strenge onderscheidingen van het Strafwetboek vallen, omdat zij... met onduidelijke plannen bezielde, vooral als oogmerk hebben de organisatie tot stand te brengen die de eventualiteit kan in de hand werken om overtredingen te begaan. Het geheel van die gedragingen bepaalt de initiatieven, de handelingen en de invloeden die getuigen van een vage criminaliteit en de aanleiding zijn tot een voortdurend herhaalde activiteit waarbij het moeilijk, zo niet onmogelijk is, nauwkeurig na te gaan welke rol eenieder in alle stadia en bij alle handelingen van de overtreding heeft gespeeld. »

Op grond van soortgelijke overwegingen heeft de Minister van Binnenlandse Zaken verklaard (Kamerverslag blz. 13) : « Het geweld wordt niet gepleegd door elke deelnemer afzonderlijk, het betreft een collectieve geweldpleging. De enen duwen, de anderen schreeuwen, de enen werpen met voorwerpen, de anderen verbrijzelen. Allen nemen niet dezelfde houding aan. De groep in zijn geheel neemt deel aan een gewelddadige actie ».

Dit is veel ruimer dan het strakke begrip mededader of medeplichtige bedoeld in de artikelen 66 en 67 van het Strafwetboek. Het is een minder intense deelneming die de wet tot een afzonderlijke overtreding maakt.

De rechtbanken hebben trouwens een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid, wat betreft zowel het bestaan van het misdrijf als de toe te passen straf, aangezien de straffen krachtens artikel 85 van het Strafwetboek tot politiestrafen kunnen worden verminderd en uitstel kan worden verleend.

Men vergeete ten slotte niet dat het gaat om een deelneming aan een collectieve handeling. De tekst zal niet toepasselijk zijn in geval van individuele geweldpleging door één betoger uit velen. Vereist is dat een groep geweld pleegt en dat men eraan deelneemt door zijn houding, zijn gedrag.

Met andere woorden, zoals de Regering het gepreciseerd heeft in de verantwoording van het amendement (Gedr. St. Kamer n° 420-2), gaat het om een collectieve houding in strijd met een verordening getroffen in het algemeen belang en om een collectieve toestemming in de geweldpleging.

Ten slotte zij erop gewezen dat het ontwerp aan de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen geen nieuwe bevoegdheid verleent, maar alleen het gezag van hun besluiten in bijzonder ernstige omstandigheden wil verhogen.

Aan de andere kant raakt de tekst niet aan het Strafwetboek, noch aan de begrippen mededader en medeplichtige, die toepasselijk zijn op de individuele misdrijven waarop tot 3 of 5 jaren gevangenisstraf is gesteld volgens de reeds vigerende algemene bepalingen.

Exposé du Ministre.

Au seuil du débat, le Ministre de l'Intérieur a rappelé les dispositions essentielles du projet :

1. Il s'agit de renforcer les mesures prises par les Gouverneurs et Commissaires d'Arrondissement sans élargir leur compétence traditionnelle.

2. Leur droit d'intervention a toujours été reconnu notamment à l'égard de manifestations collectives : les lois provinciale et communale le prévoient expressément. La législation de nombreux pays évolue en vue de sanctionner plus spécialement les délits collectifs lorsqu'ils se greffent sur un état délictueux préexistant.

3. Le projet ne s'applique qu'aux cas d'attitudes collectives de contrevenants se livrant à des violences contre les personnes ou contre les biens.

Le terme « violence » a une signification bien précisée en droit pénal, La violence est une des conditions essentielles d'applicabilité des sanctions doublées. Pour éviter toute équivoque, le Gouvernement n'a pas voulu appliquer ces sanctions dans les seuls cas d'émeutes, attroupements hostiles, atteintes graves à la paix publique. Cet état de fait doit exister, être constaté dans un arrêté motivé expressément, mais cet état étant constaté, la sanction sera doublée s'il apparaît des violences collectives.

Le mécanisme d'application du projet prévoit donc :

1. Un préalable : l'arrêté du Gouverneur ou du Commissaire d'Arrondissement motivé expressément;

2. En plus, il faut un recours collectif à des violences, c'est-à-dire une action de violence, ce qui exclut l'attitude passive des pacifiques, et une action collective et non une action individuelle.

Le contrevenant doit donc participer, adhérer à l'état de désordre qui se crée, y acquiescer.

Le Ministre souligne ensuite les modifications successives du texte adopté par la Chambre des Représentants, à l'effet de préciser aussi parfaitement que possible les intentions du Gouvernement. Il souligne notamment que le Gouvernement a estimé opportun de renoncer à son texte initial qui prévoyait des peines pouvant atteindre 3 mois de prison, parce que cela permettait la détention préventive. Cette éventualité apparaissait à certains comme une menace pour décapiter une grève par un moyen détourné, ce qui n'était pas l'intention du Gouvernement.

Pour le surplus, le Ministre rappelle que tous les cas de violence individuelle restent soumis à la législation ordinaire, qui permet l'application de peines beaucoup plus sévères que 3 mois de prison, et dès lors éventuellement la détention préventive.

Uiteenzetting van de Minister.

Bij de aanvang van de bespreking heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de wezenlijke bepalingen van het ontwerp in herinnering gebracht :

1. De bedoeling is de maatregelen genomen door de gouverneurs en arrondissementscommissarissen kracht bij te zetten, zonder hun traditionele bevoegdheid te verruimen.

2. Het recht dat zij bezitten om in te grijpen, met name tegen collectieve manifestaties, is nooit betwist : de provinciale wet en de gemeentewet voorzien er uitdrukkelijk in. In talrijke landen ontwikkelt de wetgeving zich in die zin dat vooral de collectieve misdrijven worden bestraft wanneer zij in een vooraf bestaande strafbare toestand wortelen.

3. Het ontwerp is slechts toepasselijk in gevallen van collectief optreden van overtredders die geweld plegen tegen personen of goederen.

De term « geweld » heeft een zeer nauwkeurige betekenis in het strafrecht. Het geweld is een van de wezenlijke voorwaarden voor de toepassing van de verdubbelde straffen. Om alle dubbelzinnigheid te vermijden heeft de Regering die straffen niet willen toepassen in gevallen van oproer, kwaadwillige samscholingen, ernstige verstoring van de openbare rust » zonder meer. Die feitelijke toestand moet bestaan en bij uitdrukkelijk gemotiveerd besluit zijn vastgesteld, maar als die toestand eenmaal is vastgesteld wordt de straf verdubbeld wanneer collectief geweld aan de dag treedt.

Met het oog op de toepassing van het ontwerp is dus voorzien in :

1. Een voorafgaande voorwaarde : een uitdrukkelijk gemotiveerd besluit van de gouverneur of de arrondissementscommissaris.

2. Bovendien, een collectief beroep op geweld, dit is een daad van geweld, wat een passieve houding van vreedzame burgers uitsluit, en een collectieve, niet een individuele daad.

De overtredder moet dus deelnemen aan ongeregeldeheid die tot stand wordt gebracht, erbij aansluiten, erin toestemmen.

De Minister legt voorts de nadruk op de wijzigingen die in de Kamer achtereenvolgens in de tekst werden aangebracht ten einde de bedoelingen van de Regering zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven. Hij zegt met name dat de Regering het beter heeft geacht haar oorspronkelijke tekst, die voorzag in een gevangenisstraf tot drie maanden, te verzoeken omdat op grond daarvan tot preventieve hechtenis kon worden overgegaan. Sommigen zagen hierin het gevaar dat een staking met slinkse middelen onthoofd zou kunnen worden, wat niet de bedoeling van de Regering was.

Voorts wijst de Minister erop dat individuele geweldpleging blijft vallen onder de gewone wetgeving krachtens welke veel strengere straffen dan drie maanden gevangenisstraf toegepast kunnen worden, dus eventueel ook preventieve hechtenis.

Discussion.

Un commissaire demande quelle est encore l'utilité du projet dès l'instant où la possibilité de la détention préventive a été supprimée.

Il estime qu'une loi dont le seul objet est de porter le maximum de la peine de 14 à 28 jours de prison ne devrait pas retenir l'attention du Parlement.

Il demande ensuite où en est le projet déposé à la Chambre sous le n° 421.

Un autre commissaire souligne également que, à son avis, ce projet n'a guère d'utilité. En effet, dit-il, la sanction nouvelle paraît exiger une participation active à la violence, mais cela n'est-il déjà pas couvert par le Code Pénal, et les notions de coauteurs, complices, etc ?

Ce texte ne crée-t-il pas, demande-t-il, un délit nouveau, qui à raison de l'unité de fait sera toujours absorbé par la sanction du délit ordinaire ?

Un troisième commissaire pense de même que ce texte est pratiquement inutile, car le Code Pénal contient déjà les dispositions applicables aux cas de délit commis en participation à un groupe. Il cite l'article 269 du Code Pénal relatif à la rébellion, ainsi que la définition donnée par les articles 65 et 66 du Code Pénal, relatifs à la notion de coauteurs et de complices.

Il demande en quoi le texte nouveau diffère de ces notions traditionnelles.

Un commissaire estime que si la portée du texte est fort mince, elle n'en est pas cependant moins réelle, par exemple dans le cas de violences légères visées à l'article 563, 3° du Code Pénal, où l'amende ne serait que de 15 à 25 francs. En vertu du projet, la sanction pourrait atteindre 28 jours de prison et 200 francs d'amende.

Le Ministre répond à ces interventions en précisant la portée du texte comme suit :

1. A l'égard du délinquant individuel, qui a commis un crime ou un délit, la loi est inutile puisqu'il sera puni conformément aux dispositions ordinaires.

Si ce délinquant a uniquement violé l'arrêté du Gouverneur qui, par exemple, interdit tout rassemblement de plus de 5 personnes, il reste soumis aux peines de la loi de 1818, modifiée par celle du 5 juin 1934.

2. Essentiellement, le projet crée un délit résultant d'une participation au sens large, non limitée à la notion de coauteurs ou de complices, à une action collective qui se livre à des violences.

L'état d'émeute expressément visé dans un arrêté motivé par cet état, constitue une circonstance aggravante réelle.

Certes, la seule présence n'est pas punissable, mais il ne faut pas cependant une violence caractérisée et prouvée individuellement dans le chef de chacun des participants.

Bespreking.

Een lid vraagt wat nut het ontwerp nog heeft, zodra de mogelijkheid om tot preventieve hechtenis over te gaan, vervalt.

Hij is van oordeel dat een wet die alleen tot doel heeft het maximum van de straf van 14 dagen op 28 dagen gevangenisstraf te brengen, niet de moeite loont om door het Parlement te worden behandeld.

Hij vraagt wat er geworden is van het ontwerp dat in de Kamer ingediend en gepubliceerd is onder n° 421.

Een ander lid geeft eveneens als zijn oordeel te kennen dat het ontwerp geen nut heeft. De nieuwe straf, aldus dit lid, schijnt immers een actieve deelneming aan het geweld te eisen, maar is dit niet reeds zo in het Strafwetboek en in de begrippen mededader, medeplichtige, enz. ?

Brengt de tekst, zo vraagt hij, niet een nieuw misdrijf tot stand dat, ten gevolge van de feitelijke samenloop, steeds zal worden opgenomen in de straf voor het gewone misdrijf ?

Een derde lid is eveneens van oordeel dat het ontwerp, praktisch gezien, geen nut heeft, vermits in het Strafwetboek reeds bepalingen voorkomen die toepasselijk zijn op misdrijven begaan in samenwerking met een groep. Hij verwijst naar artikel 269 van het Strafwetboek betreffende de wederspanning en naar de begripbepaling van mededader en medeplichtige in de artikelen 66 en 67 van het Strafwetboek.

Hij vraagt waarin de nieuwe tekst van die traditionele begrippen verschilt.

Een lid is van oordeel dat de strekking van de tekst wel zeer gering is, maar toch een werkelijke betekenis heeft, bijvoorbeeld in geval van lichte geweldpleging, bedoeld in artikel 563, 3°, van het Strafwetboek, waarin slechts een geldboete van 15 frank tot 25 frank is gesteld. Krachtens het ontwerp zal die straf thans tot 28 dagen gevangenisstraf en 200 frank geldboete kunnen gaan.

In antwoord op die vragen omschrijft de Minister de strekking van de tekst als volgt :

1. Tegenover een individuele delinquent die een misdrijf of een wanbedrijf heeft begaan is de wet overbodig, aangezien hij zal gestraft worden overeenkomstig de gewone bepalingen.

Heeft die delinquent alleen het besluit van de gouverneur overtreden, die bijvoorbeeld elke samscholing van meer dan 5 personen verbiedt, dan gelden voor hem alleen de straffen van de wet van 1818, gewijzigd bij die van 5 juni 1934.

2. Essentieel voert het ontwerp een misdrijf in dat ontstaat door deelneming — in de ruime zin van het woord en niet in de beperkte zin van het begrip mededader of medeplichtige — aan een collectieve handeling waarbij geweld wordt gepleegd.

De staat van oproer, die uitdrukkelijk is bedoeld in een besluit dat door die staat is gemotiveerd, vormt een werkelijke verzwarende omstandigheid.

Weliswaar is de aanwezigheid op zichzelf niet strafbaar, maar toch is in hoofde van iedere deelnemer niet vereist dat gekarakteriseerd en individueel bewezen geweld is gepleegd.

Un commissaire insiste sur la nécessité d'éviter la condamnation d'assistants pacifiques, simplement spectateurs, et de n'appliquer la loi que dans les cas particulièrement caractérisés.

Un commissaire annonce qu'il votera contre le projet à raison de sa « minceur », surtout quand on le compare au texte initial qui lui paraissait beaucoup meilleur, en ce que notamment il permettait la détention préventive. Si des critiques sont à adresser à certains abus de la détention préventive, c'est, dit l'intervenant, la loi de 1874 qui devrait être revue, sans refuser d'en permettre l'application dans des cas qui lui paraissent fondés.

La discussion générale étant close, le texte de l'article unique ne donne lieu à aucune observation spéciale.

Ce texte est adopté par 18 voix contre 1 et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. de STEXHE.

Le Président,
H. ROLIN.

Een lid wijst met nadruk op de noodzakelijkheid om de veroordeling te vermijden van vreedzame aanwezigen die slechts toeschouwer zijn, en de wet slechts toe te passen in bijzondere gekarakteriseerde gevallen.

Een lid zegt dat hij tegen het ontwerp zal stemmen omdat het zo « dunnetjes » is, vooral in vergelijking met de oorspronkelijke tekst die, volgens hem, veel beter was, aangezien hij met name preventieve hechtenis mogelijk maakte; is er bezwaar tegen sommige misbruiken op het gebied van de preventieve hechtenis, dan moet men, aldus spreker, de wet van 1874 herzien, zonder te weigeren de toepassing ervan mogelijk te maken in gevallen waar dit hem gegrond lijkt.

De algemene bespreking wordt gesloten en de tekst van het enige artikel geeft geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen.

Het ontwerp is met 18 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding, aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
H. ROLIN.

BIJLAGE

**Nota van een lid betreffende de wetsontwerpen
tot handhaving van de orde.**

Ter verantwoording van onze houding ten aanzien van de ontworpen wetgeving, wensden wij voornamelijk volgende beknopte beschouwingen in het midden te brengen.

I. Wij bedoelen hier niet de uitwissing van de straffen. Hierover dient alleen te worden gezegd dat wij nog niet inzien waarom men hier beroep doet op een begrip—de *uitwissing* van de straf—dat in onze strafwetgeving niet voorkomt, in stede van er zich bij te bepalen beroep te doen op het genaderecht, op de amnestie, vooral daar deze laatste voor gevolg heeft de straf volledig te doen verdwijnen (Thirey, « Cours de droit Criminel », n° 371).

Deze beschouwingen gelden dus voor de andere ontwerpen.

II. Voor wat de ontwerpen 420, 422 en 424 betreft, zijn wij de mening toegedaan, afgezien van de wijzigingen die aan de aanvankelijke tekst van deze ontwerpen werden gebracht, dat zij ondoelmatig zijn: de handhaving van de orde wordt niet verzekerd door strengere bestraffingen wanneer het geldt maatschappelijke conflicten, maar wel door het scheppen van een sociaal klimaat en economische verhoudingen, vooral door de ontwikkeling van het verantwoordelijkheidsgevoel, zowel bij werkgevers als werknemers. M.a.w. het probleem werd naar onze mening verkeerd aangepakt omdat men de werkelijkheid niet heeft durven inzien.

III. Wij stellen voorop dat aan de syndikale verenigingen van arbeiders en patroons een veel ruimere bevoegdheid moet worden gegeven dan thans bij ons het geval is. Het ogenblik om aan deze « instellingen », want het verenigingswezen heeft zich sinds jaren tot een wezenlijke « instelling » ontwikkeld, — een publiekrechtelijk karakter te geven, schijnt mij thans gekomen te zijn. Deze opvatting werd reeds verdedigd 10 jaar geleden door Hauriou, waarvan toch niemand zal beweren dat hij enig geestelijk verband had met wat wij plegen te noemen het socialisme in politieke zin (zie Cayeret, « Le procès de l'Individualisme », n° 271). Dit betekent in concreto dat aan de erkende syndikaten publiekrechtelijke bevoegdheid moet worden verleend om — mits toezicht of goedkeuring van de Staatsoverheid — verordeningen uit te vaardigen die bindend kunnen worden verklaard voor bepaalde groepen van werknemers of patroons en evengoed tegenover de enkelingen al waren zij dan ook bij het ontwerpen dier verordeningen — omdat zij geen lid zijn van de vereniging — niet betrokken geweest. Het is in die richting dat zich het arbeidsrecht heeft ontwikkeld in Nederland, opvolgendelijk door de wet op de kollektieve arbeidsovereenkomst (14-12-1927), de wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van kollektieve arbeidsovereenkomsten (25-5-1937), het buitengewoon arbeids-

ANNEXE

**Note d'un membre aux projets de loi
sur le maintien de l'ordre.**

Afin de justifier notre attitude à l'égard des projets de loi en discussion, nous tenons dès à présent à exposer les brèves considérations qui suivent.

I. Nous ne nous occuperons pas de l'effacement des peines. A ce sujet, nous nous bornerons à faire observer que nous ne voyons absolument pas pourquoi on fait intervenir en l'espèce une notion — *l'effacement* de la peine — que notre législation pénale ignore, au lieu de recourir tout simplement au droit de grâce ou à l'amnistie, surtout si l'on tient compte du fait que cette dernière a pour effet de faire disparaître entièrement la peine. (Thirey, Cours de droit criminel, n° 371).

Nos considérations visent donc les autres projets.

II. Pour ce qui est des projets 420, 422 et 424, nous estimons qu'ils sont inefficaces, abstraction faite des modifications apportées aux textes initiaux: lorsqu'il s'agit de conflits sociaux, on n'assure pas le maintien de l'ordre en aggravant les peines, mais en créant un climat social, en agissant sur les facteurs économiques, et surtout, en développant les sens des responsabilités, tant chez les employeurs que chez les travailleurs. Autrement dit, nous croyons que le problème a été mal posé, parce que l'on a eu peur de regarder la réalité en face.

III. Nous estimons qu'il faut donner aux associations syndicales et patronales des attributions beaucoup plus larges que ce n'est actuellement le cas en Belgique. Le moment me paraît venu de conférer un caractère de droit public à ces « institutions », car le syndicalisme a pris depuis des années l'importance d'une véritable « institution ». Cette idée avait déjà été défendue il y a quarante ans par Hauriou, dont personne ne s'aviserait de prétendre qu'il ait eu une parenté intellectuelle quelconque avec ce que nous appelons couramment le socialisme, au sens politique du terme (voir Cayeret, Le procès de l'individualisme, n° 271). En pratique, cela veut dire qu'il faut accorder aux syndicats reconnus la compétence de droit public nécessaire pour édicter—sous le contrôle ou avec l'approbation des autorités politiques — des règlements susceptibles d'être déclarés obligatoires pour certains groupes de travailleurs ou de patrons, et aussi à l'égard des individus, quand bien même ils n'auraient pas été associés à l'élaboration de ces règlements — parce qu'ils n'étaient pas membres d'un syndicat. Aux Pays-Bas, le droit du travail a évolué dans cette voie, jalonnée par la loi sur les conventions collectives (14 décembre 1927), la loi sur le caractère obligatoire ou non obligatoire des dispositions des conventions collectives (25 mai 1937), l'arrêté extraordinaire de 1945 sur le travail, modifié récemment, dans

besluit van 1945, onlangs in geaccentueerde richting gewijzigd door de Kamer van de Staten Generaal in zitting van 9 april 1963 (dokument 144, zitting 1962-1963).

Ik moge in verband hiermede verwijzen naar de belangrijke bijdrage tot de studie van de ontwikkeling van het arbeidsrecht in België, het proefschrift van de heer Blanpain, thans docent aan de Leuvense Universiteit : « De kollektieve arbeidsovereenkomst » (1961) alsmede naar de beknopte maar zeer duidelijke samenvatting van de, vooral in Nederland gestelde problemen, van de hand van de heer Bernard Dubois : « Enkele grondbeginselen van de Nederlandse kollektieve arbeidsovereenkomsten » verschenen in het « Economisch en Sociaal Tijdschrift », februari 1962.

Voor de ontwikkeling van dezelfde problemen in Frankrijk moge het hier volstaan te verwijzen naar het standaardwerk van Prof. Durand : « Traité du droit de travail », Tome III.

IV. Wij menen dat het dringend is dat ook in België een aanvang zou worden gemaakt met de wettelijke regeling der kollektieve arbeidsovereenkomst waarop sedert jaar en dag werd aangedrongen. Daarbij zal men niet uit het oog verliezen wat Charles Gide méér dan 50 jaar geleden schreef : « le contrat collectif est le fait le plus nouveau et le plus considérable qui se soit produit dans l'histoire du salariat ». De wettelijk georganiseerde kollektieve overeenkomst betekent de grondslag ener gezonde oplossing der sociale konflikten en bij weerslag daarvan de handhaving der orde.

V. Hier stelt zich echter een vraag van het allerge-wichtigste belang en waarover nog meningsverschillen bestaan in de rangen van de arbeidsbeweging.

Wij hebben reeds gewag gemaakt van de noodzaak ener ontwikkeling van het verantwoordelijkheidsbesef. In een gezonde democratie moet eenieder, ook de groepering van patroons of arbeiders, ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Dit veronderstelt dat alleen, zoals dit in Nederland sedert de wet van 1927 aanvaard is, syndikale verenigingen met rechtspersoonlijkheid kollektieve arbeidsovereenkomsten kunnen sluiten.

Zo schrijft in 1957 Prof. Molenaar in zijn Arbeidsrecht : « het bezit van rechtspersoonlijkheid houdt juist in, de mogelijkheid van het hebben van rechten en verplichtingen door de vereniging, om deze zo nodig als eenheid voor de Rechter geldend te maken » (blz. 365).

Dezelfde mening werd steeds in 1907 verdedigd door Arthur Verhaegen en werd later overgenomen in het studiecentrum voor hervorming van de Staat door E. P. Jozef Arendt, bestuurder der studiediensten van het Algemeen Christelijk Vakverbond (zie « Hervorming van de Staat », blz. 251 en Blanpain, op. cit. n° 137).

Treffend is ook het advies in 1930 uitgebracht door Albert Devèze :

« Il s'agit donc avant tout et d'urgence de faire en sorte que la convention collective devienne un acte valable, de donner vie légale aux parties contractantes,

le sens d'un renforcement, par la Deuxième Chambre des Etats-Généraux, en sa séance du 9 avril 1963 (Doc. 144, session de 1962-1963).

A ce propos, qu'il me soit permis de signaler l'importante contribution à l'étude du développement du droit du travail en Belgique que constitue la thèse intitulée : « De kollektieve arbeidsovereenkomst » (1961) de M. Blanpain, actuellement chargé de cours à l'Université de Louvain, ainsi que l'aperçu succinct mais très clair des problèmes qui se posent spécialement aux Pays-Bas, dû à la plume de M. Bernard Dubois et qui, sous le titre : « Enkele grondbeginselen van de Nederlandse kollektieve arbeidsovereenkomsten », a été publié dans le numéro de février 1962 de l'« Economisch en Sociaal Tijdschrift »,

En ce qui concerne l'évolution de ces problèmes en France, il nous suffira de renvoyer à l'ouvrage de base du Professeur Durand : « Traité du droit de travail », Tome III.

IV. Nous croyons qu'il est urgent pour notre pays d'instaurer, à son tour, le régime légal des conventions collectives réclamé depuis de nombreuses années. On se souviendra de ce que Charles Gide écrivait il y a plus de 50 ans : « Le contrat collectif est le fait le plus nouveau et le plus considérable qui se soit produit dans l'histoire du salariat ». Le contrat collectif organisé par la loi constitue la base d'une solution saine des conflits sociaux et, par ricochet, du problème du maintien de l'ordre.

V. Mais ici se pose une question capitale, sur laquelle des divergences de vues continuent à se manifester au sein des mouvements de travailleurs.

Nous avons déjà dit qu'il était nécessaire de développer le sens des responsabilités. Dans une saine démocratie, il faut que tous, et notamment les groupements de patrons ou de travailleurs, puissent être appelés à rendre compte de leurs actes. Or, cela implique que les associations syndicales jouissant de la personnalité civile soient seules à pouvoir signer des conventions collectives, comme c'est le cas aux Pays-Bas depuis la loi de 1927.

A ce sujet, le Professeur Molenaar écrivait en 1957, dans son « Arbeidsrecht », que la jouissance de la personnalité civile comporte précisément la possibilité pour l'association d'avoir des droits et obligations afin qu'elle puisse, le cas échéant, se présenter comme une individualité pour les faire valoir devant le juge (p. 365).

Cette opinion avait déjà été défendue en 1907 par Arthur Verhaegen et elle fut reprise plus tard, au Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, par le R.P. Jozef Arendt, directeur des services d'études de la Confédération des Syndicats Chrétiens (voir « Hervorming van de Staat », p. 251, et Blanpain, op. cit. n° 137).

Un autre avis, tout aussi digne d'attention, est celui qui fut émis en 1930 par Albert Devèze :

« Il s'agit donc avant tout et d'urgence de faire en sorte que la convention collective devienne un acte valable, de donner vie légale aux parties contractantes,

de déterminer les effets de leur accord et de placer ses effets sous la protection du pouvoir judiciaire.

» La grande difficulté est d'abandonner leur caractère d'association et d'acquérir la personnalité civile. Aussi longtemps que cette difficulté ne sera pas résolue, tous les efforts demeureront vains ».

En van Henri Velge, de eerste Voorzitter van onze Raad van State :

« Pourquoi est-il indispensable d'accorder aux groupements un statut légal et de les faire bénéficier de la personnalité civile ? La réponse est simple. Dès que l'on désire accorder aux groupements une participation effective dans l'organisation professionnelle, il est indispensable que ceux-ci soient légalement organisés. Or, beaucoup de groupements patronaux et tous les groupements ouvriers sont de simples associations de fait, parfois sans aucun statut, c'est-à-dire sans que les pouvoirs du conseil d'administration soient précisés et, par conséquent, sans que la responsabilité des organes puisse être dégagée. Comment serait-il possible, dans des groupements de l'espèce, d'établir d'une façon certaine l'existence d'une majorité, de déterminer quelles sont les personnes qui pourront engager la responsabilité des groupements ou donner leur signature en leur nom.

» Il est donc indispensable de mettre dans ce domaine de l'ordre et de la méthode, en contraignant les groupements à adopter un statut légal, ce qui constitue d'ailleurs une formalité aisée à remplir. »

Wij laten hier onbesproken de redenen die door de syndikale verenigingen zowel van werkgevers als van werknemers worden ingeroepen om de rechtspersoonlijkheid niet te verwerven, op grond van de wetgevingen van 1898 en 1921. (zie Rep. Prat. V° Travail — Statut des Syndicats, n° 17. Wigny : « Droit Constitutionnel », Tome I, 255).

Waar echter op dit ogenblik alleen nog het publiceren der statuten en de kennisgeving van de samenstelling van de beheerraad wordt vereist, komt elke ernstige bedenking te vervallen. Het spreekt overigens van zelf dat in geen geval de toekenning van de rechtspersoonlijkheid mag onderworpen zijn aan pleegvormen die zouden uitlopen op de inkrimping van de vrijheid van vereniging door de Grondwet gewaarborgd. (Zie Blanpain n° 138).

Het verdient wel aanstipping dat al de wetsvoorstellen in België sedert 1913 in België neergelegd er toe strekten aan de vakorganisaties een wettelijk statuut te geven : Wetsvoorstel Devèze herhaaldelijk hernieuwd van 1913 tot 1916; wetsvoorstel H. Heyman, die naar mijn weten geen « reactionair » was, van 30 november 1934, 16 juli 1936, 15 februari 1940 en 20 juni 1946, voorstel van het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat 1937, en het regeringsontwerp van 15 november 1938. Voor de inhoud van deze voorstellen verzenden we naar de studie van prof. Blanpain blz. 77 en vlg.

De auteur besluit dan ook : « Dat het feit dat deze belangengroeperingen geen rechtsbekwaamheid hebben voor gevolg heeft dat de C.A.O. die zij sluiten, geen « juridisch bindende » overeenkomsten zijn

de déterminer les effets de leur accord et de placer ses effets sous la protection du pouvoir judiciaire.

» La grande difficulté est d'abandonner leur caractère d'association et d'acquérir la personnalité civile. Aussi longtemps que cette difficulté ne sera pas résolue, tous les efforts demeureront vains ».

De son côté Henri Velge, le premier Président de notre Conseil d'Etat, déclarait :

« Pourquoi est-il indispensable d'accorder aux groupements un statut légal et de les faire bénéficier de la personnalité civile ? — La réponse est simple. Dès que l'on désire accorder aux groupements une participation effective dans l'organisation professionnelle, il est indispensable que ceux-ci soient légalement organisés. Or, beaucoup de groupements patronaux et tous les groupements ouvriers sont de simples associations de fait, parfois sans aucun statut, c'est-à-dire sans que les pouvoirs du conseil d'administration soient précisés et, par conséquent, sans que la responsabilité des organes puisse être dégagée. Comment serait-il possible, dans des groupements de l'espèce, d'établir d'une façon certaine l'existence d'une majorité, de déterminer quelles sont les personnes qui pourront engager la responsabilité des groupements ou donner leur signature en leur nom ?

» Il est donc indispensable de mettre dans ce domaine de l'ordre et de la méthode, en contraignant les groupements à adopter un statut légal, ce qui constitue d'ailleurs une formalité aisée à remplir. »

Nous ne dirons rien ici des motifs invoqués par les organisations syndicales, aussi bien des employeurs que des travailleurs, pour ne pas acquérir la personnalité civile, motifs basés sur les législations de 1898 et de 1921 (voir Rép. prat., V° Travail — Statut des Syndicats, n° 17. Wigny : « Droit Constitutionnel », Tome I, 255).

Etant donné toutefois qu'aujourd'hui, la loi ne requiert plus que la publication des statuts et la notification de la composition du conseil d'administration, aucune objection sérieuse n'est plus possible. D'ailleurs, il va de soi qu'en aucun cas, l'octroi de la personnalité civile ne saurait être subordonné à l'accomplissement de formalités qui aboutiraient à restreindre la liberté d'association garantie par la Constitution (voir Blanpain, n° 138).

Un fait qui mérite certainement d'être noté, c'est que toutes les propositions de loi relatives à la matière qui furent déposées en Belgique depuis 1913 tendaient à conférer un statut légal aux organisations syndicales : proposition Devèze, renouvelée à plusieurs reprises de 1913 à 1916; proposition de loi déposée par H. Heyman (qui n'était nullement « réactionnaire », que je sache) les 30 novembre 1934, 16 juillet 1936, 15 février 1940 et 20 juin 1946; proposition du Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat (1937); à quoi il faut ajouter le projet gouvernemental du 15 novembre 1938. Pour le contenu de ces propositions, nous renvoyons à l'étude du Professeur Blanpain, p. 77 et suivantes.

Aussi l'auteur conclut-il que le fait que ces groupements d'intérêts n'ont aucune capacité juridique a pour conséquence que les conventions collectives qu'ils signent ne sont pas « obligatoires en droit » et partant,

en bijgevolg niet in rechte kunnen afgedwongen worden. (blz. 98).

VI. De toekenning van de rechtspersoonlijkheid brengt alleen met zich de mogelijkheid om de vereniging en desgevallend ook buitenstaanders te verbinden, maar ook om als vereniging in rechte te staan en de verantwoordelijkheid te dragen voor fouten die door de rechtspersoon zouden worden bedreven. Hiermede staan wij voor het probleem der syndikale verantwoordelijkheid dat niet kan worden ontweken. Waar het burgerlijk wetboek bepaalt dat elke daad van de mens waardoor aan een ander schade wordt veroorzaakt, diegene verplicht door wiens schuld de schade ontstaan is, deze te vergoeden, zien wij niet in waarom rechtspersonen aan deze verplichting zouden ontsnappen. Men zal mij nooit overtuigen dat een groepsvereniging van patroons of arbeiders die de regelingen bedongen in een kollektieve arbeidsovereenkomst niet naleven of een daad stellen die principieel civielrechterlijke of strafrechterlijke aansprakelijkheid medebrengt, zoals bv. het uitlokken ener niet gewettigde staking, niet gehouden zou zijn de gevolgen hiervan te vergoeden.

Dit is nochtans praktisch de toestand zolang de rechtspersoonlijkheid voor de groeperingen die hier worden bedoeld niet wettelijk verplichtend wordt gemaakt. Men kan alles wat daaromtrent werd betoogd samenvatten in deze stellingname van Prof. Durand :

« L'indépendance des syndicats à l'égard de l'Etat pourra-t-elle être indéfiniment maintenue ? Elle était naturelle au temps où les syndicats n'étaient que de simples groupements privés. Elle ne peut l'être depuis l'évolution survenue dans les fonctions du syndicalisme. Les syndicats ne peuvent être à la fois dans l'Etat pour y exercer une influence et hors de l'Etat pour disposer d'une entière liberté d'action. (Traité, n° 142).

VII. Over het beginsel dat het stakingsrecht — behoudens de politieke staking en de staking vanwege het overheidspersoneel — principieel geen wanprestatie uitmaakt is men het op dit ogenblik eens. In de rechtspraak van Nederland werd dit ondubbelzinnig gesteld in het arrest van de Hoge Raad dd. 15 januari 1960 (« Rechtspraak van de week », 23 januari 1960), in die van Frankrijk door het arrest van het Hof van Cassatie van 25 oktober 1961 (« Droit social », 1962, 11).

Maar het uitroepen van de staking, de procedure hierbij gevolgd, de middelen daartoe gebruikt, en de doeleinden daardoor nagestreefd moeten zich bewegen in het kader der wettelijkheid en der kontraktuele verbintenissen; zij blijft dus onderworpen aan de bepalingen van de wet of in de kollektieve of in de individuele overeenkomsten voorzien, zolang deze overeenkomsten niet tegenstrijdig zijn met de openbare orde of het algemeen belang. Ik moge in dit verband hier verwijzen naar het advies van de werkgroep onlangs in Nederland samengesteld door de Minister van Justitie

que leur exécution ne peut être poursuivie par voie de justice (p. 98).

VI. La jouissance de la personnalité civile n'implique pas seulement la possibilité d'obliger l'association et même, le cas échéant, des personnes qui lui sont étrangères, mais encore celle d'ester en justice en tant qu'association et de porter la responsabilité des fautes commises par la personne civile. C'est ce qui nous place devant le problème de la responsabilité syndicale, qui ne saurait être éludé. Puisque le Code civil prévoit que tout acte d'une personne qui cause un dommage à autrui oblige à indemnisation celui par la faute duquel le dommage a été causé, nous ne voyons pas pourquoi les personnes civiles échapperaient à cette obligation. On ne me fera jamais croire qu'une association de patrons ou de travailleurs qui n'observe pas les stipulations d'une convention collective ou qui commet un acte engageant en principe une responsabilité civile ou pénale, comme, par exemple, le fait de provoquer une grève non justifiée, ne soit pas tenue d'en indemniser les conséquences.

Or, telle sera pratiquement la situation aussi longtemps que la loi n'aura pas obligé les groupements en cause d'acquérir la personnalité civile. Tous les arguments que l'on a fait valoir à ce sujet peuvent se résumer dans la prise de position du Professeur Durand :

« L'indépendance des syndicats à l'égard de l'Etat pourra-t-elle être indéfiniment maintenue ? Elle était naturelle au temps où les syndicats n'étaient que de simples groupements privés. Elle ne peut l'être depuis l'évolution survenue dans les fonctions du syndicalisme. Les syndicats ne peuvent être à la fois dans l'Etat pour y exercer une influence et hors de l'Etat pour disposer d'une entière liberté d'action. » (Traité, n° 142).

VII. Aujourd'hui, tout le monde est d'accord pour dire que le droit de grève ne constitue pas, en principe, un manquement aux obligations du travail, exception faite pour la grève politique et la grève du personnel des services publics. La jurisprudence néerlandaise a clairement établi ce principe dans l'arrêt du « Hoge Raad » en date du 15 janvier 1960 (« Rechtspraak van de week », 23 janvier 1960); de même la jurisprudence française, dans l'arrêt de la Cour de Cassation du 25 octobre 1961 (« Droit social », 1962, 44).

Toutefois, la proclamation de l'état de grève, la procédure appliquée, les moyens employés et les objectifs poursuivis doivent rester dans le cadre de la légalité et des obligations contractuelles; la grève reste donc soumise aux dispositions de la loi ou aux stipulations des conventions, soit collectives, soit individuelles, tant que celles-ci ne sont pas contraires à l'ordre public ou à l'intérêt général. A cet égard, qu'il me soit permis de renvoyer à l'avis du groupe de travail constitué le 17 février 1959 par le Ministre de la Justice des Pays-Bas, en vue de régler la grève, avis qui fut analysé par

op 17 februari 1959 met het oog op de wettelijke regeling van de werkstaking, advies dat wordt ontleend in het artikel van Prof Drion, één der meest vooraanstaande Nederlandse juristen, in het tijdschrift « Sociaal-ekonomische Wetgeving », mei 1962.

Bij dit alles komt echter ook ter sprake de vraag of hetzij van politiek, hetzij van juridisch standpunt een wettelijke regeling noodzakelijk is. Het blijkt dat niet alle factoren die de wettelijkheid ener staking beïnvloeden geschikt zijn om aan het oordeel der rechterlijke macht te worden overgelaten. Zo moet bv. ongetwijfeld wettelijk worden beslist of ja dan niet zoals het in Nederland door het Rooms-Katholieke centrum voor staatkundige vorming wordt gewenst, de rechtspersoonlijkheid een *conditio sine qua non* is tot het sluiten ener C.A.O. (Zie Drion, loc. cit. (blz. 227).

Uiteindelijk en zoals Prof. Drion het terecht doet opmerken stelt dit alternatief — wettelijke of jurisprudentiële regeling — ons voor de vraag van de juiste verdeling van verantwoordelijkheid en hij roept hierbij in wat Churchill méér dan een halve eeuw geleden verklaarde : « It is not good for trade-unions that they should be brought in contact with the courts, and it is not good for the courts ».

VIII. In de hierboven uiteengezette beschouwingen konden wij slechts bij verwijzing de belangrijkste problemen aanstippen die zich in ons land stellen na de onheugelijke ervaringen van december 1960 en januari 1961.

Onze wetgeving is in ruime mate achtergebleven, en geen van deze problemen werd thans door de regering onder ogen genomen, wanneer men er in Nederland reeds lang volledige aandacht aan geschonken heeft en dan ook meestal sociale conflicten heeft vermeden. De oplossing voorgesteld in de ontwerpen over de handhaving van de orde missen het doel dat men zich schijnbaar heeft voorgesteld. Het is een pleistering zonder nut. Velen zullen dit betreuren en het zal voor wat mij betreft mijn houding omtrent deze ontwerpen bepalen.

l'un des juristes néerlandais les plus éminents, le Professeur Drion, dans un article publié par la revue « Sociaal-ekonomische Wetgeving » de mai 1962.

Mais tout cela pose également la question de savoir si l'intervention du législateur est bien nécessaire, du point de vue politique ou juridique. Il n'apparaît pas opportun de laisser à l'appréciation du pouvoir judiciaire tous les facteurs qui influencent la légalité d'une grève. Ainsi, il est n'est pas douteux que c'est le législateur qui doit décider si, oui ou non, comme le Centre catholique de formation politique le souhaite aux Pays-Bas, la personnalité civile constitue une condition *sine qua non* pour la conclusion d'une convention collective (voir Drion, loc. cit., p. 227).

Enfin, le Professeur Drion fait observer à juste titre que cette alternative — intervention du législateur ou du pouvoir judiciaire — pose le problème de la répartition des responsabilités; il invoque à ce propos la déclaration de Churchill, qui remonte à plus d'un demi-siècle : « It is not good for trade-unions that they should be brought in contact with the courts, and it is not good for the courts ».

VIII. Dans les considérations que nous venons d'exposer, nous n'avons pu aborder que par voie de référence les principaux problèmes qui se posent à notre pays après les pénibles événements de décembre 1960 et de janvier 1961.

Notre législation est restée gravement en défaut et aucun de ces problèmes n'est abordé par le Gouvernement, alors qu'aux Pays-Bas surtout, on y a déjà consacré depuis longtemps toute l'attention qu'ils méritent, ce qui a d'ailleurs permis, dans la plupart des cas, d'éviter les conflits sociaux. La solution proposée dans les projets sur le maintien de l'ordre n'atteint pas le but que l'on s'était apparemment assigné. C'est un emplâtre dépourvu de toute utilité. Beaucoup le déplorent et c'est ce qui déterminera mon attitude à l'égard de ces projets.