

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 22 MARS 1921

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi garantissant la liberté d'association.

(Voir les nos 66, 108, 277, 382 (session de 1919-1920); 70, 122, 136, 143 (session de 1920-1921) et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séances des 17, 18, 23 et 24 février et du 2 mars 1921; et le n° 53 du Sénat.)

Présents : MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA, président ; DE BECKER REMY, DU BOST, MAGNETTE, MOSSELMAN, le baron ORBAN DE XIVRY, SERRUYS et BRAUN, rapporteur.

MESSIEURS,

« Si l'on tient compte de l'importance du contrat de travail dans la vie sociale, de l'iniquité qu'il y aurait à permettre à une classe de citoyens d'en tenir une autre en quelque sorte à sa merci dans des rapports d'où dépendent les conditions matérielles de la vie de l'individu et de la famille, les raisons d'agir ne manquent pas. L'intérêt général exige une répression. D'autre part, si l'évolution qui pousse les employeurs et salariés à une organisation syndicale plus complète réalise un incontestable progrès, il n'en est pas moins évident que, comme tout mouvement appuyé sur la force du nombre et de la communauté d'intérêts, elle porte en elle-même un danger.

» Il y a abus dès que, pour s'assurer le monopole du marché d'un produit ou de celui de la main-d'œuvre, un individu ou une association quitte le terrain de la liberté contractuelle pour procéder à des enrôlements de vive force ou pour empêcher l'adhésion des tiers à un groupe concurrent ou adverse.

» Il y a abus encore lorsqu'un syndicat ouvrier, disposant de la majorité dans le personnel d'une entreprise ou d'une région, prétend, à la faveur d'un contrat collectif de travail, faire exclure les ouvriers affiliés à

une autre association ou qui ne sont affiliés à aucune. Ce n'est plus là l'usage normal du droit d'association et de la liberté contractuelle. C'en est la négation dans le chef d'autrui

» La loi doit autoriser toutes clauses contractuelles ayant pour but d'assurer aux stipulants des avantages économiques ou professionnels déterminés : taux et bases de salaire, durée du travail, mesures de sécurité, garanties dans les rapports avec la direction, etc. Mais lorsqu'il s'agit d'amener un homme à entrer dans un syndicat ou à en sortir, il y a, pour les motifs qui viennent d'être indiqués et qui touchent à la liberté de conscience, des limites à observer dans le choix des moyens. La propagande par la persuasion est libre comme toute manifestation d'opinion. Que cette propagande soit étayée sur des avantages d'ordre économique, c'est là une démonstration par le fait qui peut avoir sa valeur et qui, en tous cas, ne porte pas atteinte à la liberté de ceux dont on recherche l'adhésion. Au contraire, tout ce qui tend à mettre un homme dans l'alternative de subir un dommage ou d'accorder à un programme une adhésion que réprouve sa conscience doit être proscrit ».

Ainsi parlaient le premier Ministre, Ministre des Finances, M. Léon Delacroix, et le Ministre de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement, M. J. Wauters, dans l'exposé des motifs du projet de loi tendant à garantir la liberté syndicale, déposé par eux à la séance de la Chambre du 27 janvier 1920.

Sur ce projet est venu se greffer, le 24 février 1920, une proposition de loi beaucoup plus large, signée par M. Devèze, embrassant dans son ensemble le problème syndical.

La Section centrale, érigée en Commission spéciale, fut amenée, le 19 mai 1920, à fusionner les deux textes sous le titre de « Loi réglant l'existence juridique des conventions collectives de travail et la protection des libertés syndicales et individuelles ».

A la séance du 17 février 1921, la Chambre décida, pour simplifier la discussion, de disjoindre de cette Loi d'ensemble le titre V, relatif à la liberté d'association professionnelle et à la liberté individuelle, le surplus restant à son ordre de jour.

Entretemps, un nouveau projet était sorti des délibérations du cabinet actuel et déposé le 18 janvier dernier sous forme d'amendements au titre V ci-dessus.

Il paraîtra sans doute intéressant de confronter les deux textes et aussi celui du projet Delacroix-Wauters, du 27 janvier 1920 :

Projet de Loi tendant à garantir la liberté syndicale. (27 janv. 1920).

ARTICLE PREMIER.

La liberté syndicale, c'est-à-dire la liberté d'association pour l'étude, la défense et le développement des intérêts professionnels est garantie.

ART. 2.

Nul ne peut être contraint de faire partie ou de cesser de faire partie contre son gré d'un syndicat.

ART. 3.

Quiconque se fait recevoir membre d'un syndicat, accepte, par son adhésion, de se soumettre au règlement du syndicat ainsi qu'aux décisions et sanctions prises en vertu de ce règlement.

ART. 4.

Les syndicats peuvent engager leurs membres à quitter un atelier, en observant les préavis d'usage, dès qu'un ou plusieurs ouvriers d'un autre syndicat ou non syndiqués acceptent d'y travailler à des conditions autres que celles obtenues par les membres du syndicat.

ART. 5.

Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à un mois ou d'une amende de 26 à 200 francs tous ouvriers, employés, patrons, entrepreneurs d'ouvrage, délégués des patrons ou des entrepreneurs qui auront porté atteinte à la liberté syndi-

Projet de Loi réglant l'existence juridique des conventions collectives de travail et la protection des libertés syndicales et individuelles. (19 mai 1920)

Texte proposé par la Section centrale de la Chambre, érigée en Commission spéciale.

TITRE V.

De la liberté d'association professionnelle et de la liberté individuelle.

ART. 12.

Le droit de s'associer pour la défense de ses intérêts professionnels, en usant ou non des formes prescrites pour que l'association acquière la personnalité civile, est reconnu et protégé par la loi.

Il en est de même du droit de choisir librement l'association professionnelle à laquelle chacun entend s'associer, et du droit de ne pas s'associer.

ART. 13.

Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois ou d'une amende de 26 à 200 francs, l'atteinte portée, tant par les employeurs que par les employés, aux droits définis à l'article 1^{er} ci-dessus, lorsqu'il aura été fait usage à

Amendements du Gouvernement tendant à garantir la liberté d'association (18 janvier 1924).

ARTICLE PREMIER.

La liberté d'association dans tous les domaines est garantie. Nul ne peut être contraint de faire partie ou de cesser de faire partie d'une association.

ART. 2.

Quiconque se fait recevoir membre d'une association accepte, par son adhésion, de se soumettre au règlement de cette association, ainsi qu'aux décisions et sanctions prises en vertu de ce règlement. Il peut en tout temps se retirer de l'association en observant le règlement; toute disposition réglementaire ayant pour effet d'annihiler cette liberté est réputée non écrite.

ART. 3.

Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, celui qui, pour contraindre une personne déterminée à faire partie ou à cesser de faire partie d'une association, aura usé à

cale telle qu'elle est définie par la présente loi, en usant à l'égard de personnes déterminées de voies de fait, de violences ou de menaces, en privant une ou plusieurs personnes de leur emploi ou en les exposant à la perte de leur emploi.

ART. 6.

Seront punis des mêmes peines tous ouvriers, employés, patrons, entrepreneurs d'ouvrage ou délégués des patrons ou des entrepreneurs qui auront subordonné la conclusion ou l'exécution d'un contrat de travail ou de louage de services à la condition d'affiliation ou de non-affiliation d'un ou de plusieurs ouvriers ou employés à un syndicat déterminé.

Donné à Bruxelles, le 26 janvier 1920.

Par le Roi :

Le Premier Ministre,
Ministre des Finances,
LÉON DELCROIX.

Le Ministre de l'Industrie,
du Travail
et du Ravitaillement,
J. WAUTERS.

l'égard de personnes déterminées de voies de fait, violences ou menaces.

ART. 14.

Sera punie des mêmes peines l'atteinte portée aux mêmes droits, tant par les employeurs que par les employés, lorsque la conclusion ou l'exécution d'un contrat individuel de travail auront été subordonnées à la condition de l'affiliation ou de la non affiliation soit à une association professionnelle quelconque, soit à une association déterminée.

ART. 15.

Seront punis des mêmes peines les tiers qui, sous la même condition, s'opposeront, à l'égard de personnes déterminées, à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat individuel de travail.

ART. 16.

Dans les cas des articles 14 et 15 ci-dessus, il n'y aura pas de délit, sauf les dispositions du droit commun : 1° lorsque des employés associés entre eux suspendront collectivement le travail dans une entreprise déterminée, à raison du fait qu'un ou plusieurs employés de la dite entreprise acceptent d'y travailler à des conditions autres que celles obtenues par eux-mêmes ; 2° lorsque les stipulations du contrat ne seront point conformes aux stipulations d'une convention collective de travail ou d'un contrat d'association professionnelle en vigueur entre l'auteur de l'acte constitutif du délit et l'une des parties en cause.

Le Président,
ÉMILE BRUNET.

Le Rapporteur,
ALBERT DEVÈZE.

son égard de voies de fait, de violences ou de menaces ou lui aura fait craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune.

ART. 4.

Sera puni des mêmes peines, toute personne qui, méchamment et dans le but de porter atteinte à la liberté d'association, aura subordonné, même en respectant les préavis d'usage, la conclusion ou l'exécution d'un contrat de travail ou de services, soit à l'affiliation, soit à la non-affiliation, d'une ou de plusieurs personnes à une association.

ART. 5.

Par dérogation à l'article 100 du Code pénal, le chapitre VII et l'article 85 du livre I^{er} de ce Code sont applicables aux infractions prévues par la présente loi.

Le Premier Ministre,
Ministre de l'Intérieur,
H. CARTON DE WIART.

Le Ministre de l'Industrie,
du Travail
et du Ravitaillement,
J. WAUTERS.

On voit que les amendements du gouvernement constituent en réalité un projet nouveau, qui ne s'applique pas seulement à la liberté syndicale, mais à la liberté d'association en général, et a pour but de sauvegarder celle-ci dans tous les domaines, non seulement contre les empiétements des pouvoirs publics, mais aussi contre les entraves et les atteintes des particuliers; vu que plus d'une fois « des individus ou des groupements d'individus ont voulu entraîner ou contraindre d'autres personnes à entrer dans des associations dont elles désapprouvent les tendances et la doctrine ».

Il était naturel dès lors que la Chambre prit comme base de la discussion les amendements transcrits plus haut.

Des cinq articles formant ce contre-projet, deux seulement ont fait à la Chambre l'objet d'une discussion approfondie, savoir l'article 3 et l'article 4, à propos de deux sous-amendements de MM. Tschoffen, Heyman, Woeste, Mabilie et Vergels, ainsi conçus :

ART. 3.

Rédiger comme suit :

Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, *celui qui aura d'une manière quelconque porté atteinte à la liberté d'association, notamment celui qui, pour contraindre une personne déterminée à faire partie ou cesser de faire partie d'une association, aura usé à son égard de voies de fait, de violences, de menaces ou d'injures individuelles ou collectives, ou qui aura dans ce but exercé une pression, une vexation ou une intimidation spéciale en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou ses biens.*

Les peines ci-dessus comminées seront doublées en cas de récidive.

ART. 4.

Supprimer les mots : « Mechamment et dans le but de porter atteinte à la liberté d'association ».

Le sous-amendement à l'article 3 fut rejeté par 88 voix sur 54 ; le sous-amendement à l'article 4 fut retiré par ses auteurs.

Les signataires du sous-amendement à l'article 3 raisonnaient comme suit :

De deux choses l'une : ou l'on doit atteindre tout ce qui est blâmable et viole la liberté de l'association, alors il faut compléter le texte ; ou bien il y a des atteintes blâmables à la liberté qu'on ne veut pas réprimer, alors il faut le dire et dire pourquoi. Sans doute, certaines injures sont déjà punies par le droit commun, mais lorsqu'elles ont pour but de porter atteinte à la liberté d'association, elles devraient tomber sous des peines plus graves, celles prévues dans le projet du gouvernement, et non celles comminées par l'article 561 du Code pénal.

Le Gouvernement estimait par contre que la disposition de l'article 3, empruntée à la loi électorale, y avait fait ses preuves.

La doctrine et la jurisprudence, ajoutait-on, ont par ailleurs précisé le sens des mots « voies de fait » et « menace ».

Selon les *Pandectes Belges*, les voies de fait sont des actes extérieurs par lesquels on porte arbitrairement atteinte au droit d'autrui ou par

lesquels on cherche à se rendre justice à soi-même, sans suivre les voies légales. Ce mot a une portée beaucoup plus étendue que le mot violence. Quant aux menaces, le premier Ministre s'en est expliqué dans des termes qui méritent d'être reproduits :

» Quand au mot « menace » au sujet duquel on a demandé des explications, il va de soi qu'il n'est pas employé ici dans le sens spécial et rigoureux que prévoient les articles 327 et suivants du Code pénal lorsqu'ils répriment les menaces d'attentats punissables de la peine de mort, des travaux forcés ou de la réclusion. La définition doit en être cherchée à l'article 483 qui embrasse tous les moyens de contrainte morale par la crainte d'un mal imminent. Sans doute, la menace doit être celle d'un mal ou d'un dommage injuste, en raison de l'adage classique : *Qui jure suo utitur neminem laedit*. Mais les formes par lesquelles la menace peut s'exercer sont singulièrement variées : elles n'excluent ni les paroles, ni les gestes, ni les écrits, ni les dessins, ni les emblèmes. »

A l'article 4, la discussion se concentra sur le mot *méchamment*. Remarquons que ce mot ne figurait pas à l'article correspondant du projet Delacroix-Wauters, ni du projet Devèze. Inutile dans l'article 3, — car on ne peut se livrer à des voies de fait, menaces et violences sans intention méchante, — pourquoi a-t-il été jugé nécessaire dans l'article 4 ?

La note explicative des amendements du Gouvernement le justifie en ces termes : « Pour qu'il puisse y avoir répression, l'article exige qu'il y ait dol spécial, c'est ce qui résulte des mots : « méchamment et dans le but de porter atteinte à la liberté d'association. » Précisant sa pensée dans son discours du 24 février, le premier Ministre ajoutait : « Sous peine de commettre des injustices, sous peine d'aller à l'encontre du progrès économique et social, il faut distinguer. Sous le fait, il faut rechercher l'intention. Le contrat de travail ou le règlement syndical qui entraînerait l'exclusion de certains ouvriers peut être inspiré uniquement par l'intérêt professionnel... Je reconnais que cette recherche d'un intérêt est chose délicate... Bien des articles du Code pénal exigent l'existence d'un dol spécial. En employant le mot *méchamment*, ils appellent l'attention du juge sur la nécessité de rechercher, dans chaque cas particulier, le mobile véritable, la pensée de nuire qui doit avoir inspiré l'auteur du fait pour que ce fait devienne une infraction punissable. » Le Ministre citait à l'appui de sa thèse un arrêt de la Cour de cassation de France du 24 octobre 1916, reproduit dans le *Dalloz* 1916-1-246, d'où résulte que la recherche de l'intention méchante en matière de conventions collectives de travail est devenue de pratique constante dans la jurisprudence française. Le Ministre déclara d'ailleurs que si l'accord gouvernemental établi sur ce texte ne trouvait pas écho au sein des divers groupes de l'assemblée, il ne pourrait pas garder le pouvoir — sur quoi l'honorable M. Tschoffen retira le sous-amendement, mais sous le bénéfice des commentaires par lesquels le Ministre avait fixé la portée de l'article. « Il est donc entendu, dit M. Tschoffen, que l'intention méchante peut découler du fait lui-même et que, notamment, j'insiste sur cette notion, l'insertion dans les textes du mot *méchamment* et des mots *dans l'intention de porter atteinte à la liberté d'association* est en quelque sorte une superfétation, attendu que lorsque quelqu'un aura agi pour porter atteinte à la liberté d'association,

il aura nécessairement agi méchamment. J'entends tous les Ministres me dire : « naturellement ». Il eût été plus naturel alors de ne pas additionner les deux termes. » L'honorable M. Vandervelde, Ministre de la Justice, se déclara d'accord sur l'interprétation du premier Ministre.

De son côté, l'honorable M. Woeste ayant demandé au Ministre de l'Intérieur une explication complémentaire sur la portée de l'article 4, nous croyons devoir reproduire *in extenso* ce passage des *Annales parlementaires* à titre de commentaire officiel d'un texte qui ne manquera pas de prêter à des controverses :

« M. Woeste. — Je me permets de demander à M. le Ministre de l'Intérieur une explication complémentaire sur la portée du texte.

» L'article 4 présenté par le Gouvernement porte ce qui suit :

» Sera puni des mêmes peines, quiconque aura, méchamment et dans le but de porter atteinte à la liberté d'association, subordonné la conclusion, l'exécution, ou, même en respectant les préavis d'usage, la continuation d'un contrat de travail ou de service, etc. »

» La question que je pose est celle de savoir s'il s'agit de deux conditions distinctes ou bien si elles ne se confondent pas ? Dans cette dernière interprétation l'intention méchante doit résulter du but poursuivi de porter atteinte à la liberté d'association. Selon moi, les deux conditions devraient se confondre et n'en former qu'une.

» M. Carton de Wiart, Ministre de l'Intérieur. — Il est évident que ces deux conditions pourront se confondre.

» Quel est le résultat que nous poursuivons par la loi ? Protéger la liberté d'association et, dans le cas de l'article 4, empêcher qu'un contrat de travail ou de service ne soit subordonné à l'affiliation ou à la non affiliation à un syndicat. Mais, pour qu'un acte de ce genre tombe sous la sanction pénale, il faudra qu'il s'inspire du dessein de nuire, qu'il ait pour mobile de léser une ou plusieurs personnes. Ce que l'article doit et veut atteindre, c'est la malice, c'est la méchanceté, c'est le mauvais gré. Nous exigeons ici le dol spécial, parce que, à son défaut, le fait matériel que prévoit l'article 4 ne suffirait nullement à justifier une répression pénale. »

Alors, pour que le texte fût mis en concordance avec cette interprétation, M. Tschoffen proposa de remplacer dans l'article 4 la conjonction *et* par une *virgule*.

Citons encore l'échange d'observations relatif à cet incident.

« M. Tschoffen. — Messieurs, je crois qu'en fin de compte, sur la question qui nous préoccupe, nous ne sommes pas en désaccord.

» Je vous demande ceci, Messieurs, et vous allez me dire que j'ai raison. Est-il possible qu'un ouvrier agisse dans le but de porter atteinte à la liberté d'association et qu'on ne constate pas qu'il a, dans ces conditions, agi méchamment ?

» L'exemple cité par l'honorable Ministre des Sciences et des Arts est tout à fait précis, et je m'y rallie. Il est évident que, si un individu est

indésirable pour le motif qui a été indiqué par M. Destrée, ce n'est pas parce qu'il est membre d'une association qu'on ne pourrait demander son exclusion ; cela tombe sous le sens. Mais mes collègues de l'extrême gauche ne peuvent pas ne pas être d'accord avec nous lorsque nous disons que si le but de l'acte incriminé est de faire chasser de l'usine quelqu'un parce qu'il est membre d'une association, on a agi méchamment ; dès lors l'addition des deux termes me paraît mal rendre notre pensée commune, et je crois que, pour éviter toute amphibologie, au lieu de dire « méchamment *et* dans le but de porter atteinte » ou, comme le proposait mon ami Heyman, « méchamment *ou* dans le but », mieux vaudrait dire « méchamment, dans le but de porter atteinte ».

» Je propose formellement de laisser tomber le mot « et » et de le remplacer par une virgule. (*Interruptions.*)

« M. Destrée, ministre des Sciences et des Arts. — Je me rallie très volontiers à la virgule qui, si elle peut nous mettre d'accord, aura produit un très heureux résultat. Mais le mot « méchamment » est indispensable dans la loi. Voici pourquoi. Ma vieille expérience des tribunaux m'a appris, alors que l'atteinte au libre exercice de l'industrie exigeait l'intention spéciale requise pour que l'article 310 pût être appliqué, que les tribunaux la supposaient dans de nombreuses affaires, alors qu'elle était extrêmement douteuse. C'était notamment le cas pour les rassemblements : on a souvent considéré que des gens réunis en groupe, près d'une usine, avaient l'intention de porter atteinte à la liberté du travail, alors qu'il n'en était rien. C'est pourquoi il est indispensable — et je suis extrêmement heureux de constater enfin l'unanimité de la Chambre sur ce point — d'attirer l'attention de la magistrature sur l'intention. Au point de vue de la culpabilité, les actes des hommes sont indifférents en eux-mêmes ; c'est l'intention qui fixe le degré de culpabilité, et nous devons être d'accord pour la condamner quand elle est méchante. Cette distinction est affirmée en maints endroits du Code ; deux articles distincts punissent de peines différentes, par exemple, l'assassinat et les coups ayant entraîné la mort sans intention de la donner. Ce n'est pas la conséquence d'un fait qui est à considérer en ordre principal ; c'est la méchanceté de l'intention de l'agent.

» Il faut donc que notre accord soit consigné dans la loi, qu'il soit acquis que le législateur n'a voulu punir que quand il y avait « méchanceté »

» Je suis heureux de constater que, grâce à une virgule, nous arrivons à cet accord. (*Rires.*) »

« M. Carton de Wiart, ministre de l'Intérieur. — Le Gouvernement accepte l'amendement tendant à remplacer la conjonction « et » par une virgule. »

« M. le Président. — Nous disons donc : « Sera puni des mêmes peines quiconque aura méchamment, dans le but, etc. ».

» Je mets aux voix l'article 4 tel qu'il est amendé par M. Tschoffen d'accord avec le Gouvernement. »

« L'article 4, ainsi amendé, est mis aux voix et adopté. »

Le vote de la loi garantissant la liberté d'association, étroitement, bien qu'invisiblement, lié au vote de la loi abrogeant l'article 310, clôture, dans l'apaisement général, une période d'agitation et de récriminations dont le pays sera heureux de voir le terme. Quoi qu'on en ait dit, la loi sur la liberté d'association ne rétablit pas en fait l'article 310. En restant simplement fidèle au droit commun, en écartant « l'injure » du champ de la loi, en n'érigeant pas en délit spécial le rassemblement à l'occasion d'un conflit soulevé par le droit d'association, le Parlement a manifesté sa confiance en la classe ouvrière.

Obligatoire pour tous, pour les ouvriers comme pour les patrons, pour les patrons comme pour les ouvriers, la loi rencontrera sans doute au Sénat la même approbation qu'elle a reçue à la Chambre, car elle ne fait que sanctionner l'article 20 de la Constitution et protéger, comme on l'a dit justement, toutes les libertés qui trouvent leur expression dans le droit d'association.

Votre Commission est unanime, Messieurs, à vous en proposer l'adoption.

Le Rapporteur,
ALEXANDRE BRAUN.

Le Président,
Comte GOBLET D'ALVIELLA.