

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

6 DECEMBRE 1990

Projet de loi portant approbation de la Convention n° 151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, adoptée à Genève le 27 juin 1978 par la Conférence internationale du Travail au cours de sa soixante-quatrième session

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES
PAR M. KELCHTERMANS**

Le Ministre expose de manière concise l'objet du présent projet.

Un membre exprime son étonnement quant au temps qu'il aura fallu pour que cette convention soit soumise au Parlement : douze ans. Il saisit l'occasion

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : Mme Hanquet, présidente; MM. Bockstal, Clerdent, De Belder, De Bremaeker, De Cooman, Deneir, Eicher, Henneuse, Mme Lieten-Croes, MM. Verschueren et Kelchtermans, rapporteur.

2. Membre suppléant : M. Cools.

R. A 15104*Voir :***Document du Sénat :****1034-1** (1989-1990) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.**BELGISCHE SENAAAT****ZITTING 1990-1991**

6 DECEMBER 1990

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag nr. 151 betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst, aangenomen te Genève op 27 juni 1978 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar vierenzestigste zitting

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER KELCHTERMANS**

De Minister legt bondig uit waarover het gaat.

Een lid drukt zijn verwondering uit over de tijd die nodig geweest is om dit verdrag voor het Parlement te brengen : twaalf jaar. Hij neemt deze vertraging te

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : mevr. Hanquet, voorzitter; de heren Bockstal, Clerdent, De Belder, De Bremaeker, De Cooman, Deneir, Eicher, Henneuse, mevr. Lieten-Croes, de heren Verschueren en Kelchtermans, rapporteur.

2. Plaatsvervanger : de heer Cools.

R. A 15104*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :****1034-1** (1989-1990) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

pour rappeler que de nombreuses conventions relatives aux droits de l'homme n'ont toujours pas été ratifiées par la Belgique.

Le Ministre partage le mécontentement de l'intervenant.

En ce qui concerne cette convention, qui a été adoptée en 1978, il aura fallu attendre les années 1984 et 1985 pour que le Gouvernement arrête les mesures réglementaires nécessaires pour mettre sur pied un système de relations professionnelles dans le secteur public. Il consistait en un système de consultation des organisations syndicales.

A partir de 1985, ce système a été remplacé par un système de négociations. Pour le secteur militaire, les mesures législatives requises ont été prises dès le départ. Mais il a fallu attendre, pour mettre en œuvre le système dans son ensemble, de prendre des dispositions pour le secteur public, qui comprend 500 000 personnes.

Selon le Président, on a procédé de manière exactement inverse dans d'autres pays : on y a d'abord ratifié la convention et, ensuite seulement, adapté la législation.

Un autre membre pose quatre questions :

1. A la fin de la législature passée, il y avait 806 000 agents en fonction dans les services publics. On parle maintenant de 500 000. A quelles catégories appartiennent les 300 000 restants ? Autrement dit, quels sont les groupes qui ne sont pas visés par la convention ?

Il souhaite obtenir une réponse chiffrée pour le rapport.

2. La convention vise-t-elle la gendarmerie ? A la suite de la démilitarisation, les gendarmes pourraient être classés parmi les agents ordinaires.

3. Il recherche en vain dans la convention une disposition garantissant, outre le droit à la grève, la liberté de travail.

4. Les arrêtés royaux ou ministériels pris dans les années cinquante visent prioritairement à protéger l'approvisionnement du pays, par exemple en denrées périssables.

La convention à l'examen prime-t-elle ces arrêtés ? Autrement dit, des fonctionnaires pourraient-ils menacer légalement l'approvisionnement du pays en denrées de ce type ?

Le Ministre répond comme suit :

1. Une grande partie de la réponse à cette question figure à la page 3 du document de la Chambre. Pour le reste, il convient de se reporter à l'annexe 1.

baat om te herinneren aan de vele verdragen m.b.t. de rechten van de mens, die door België nog steeds niet bekrachtigd zijn.

De Minister deelt de onvrede van het lid.

Wat dit verdrag aangaat, dat in 1978 afgesloten werd : het heeft geduurd tot de jaren 1984 en 1985 vooraleer de Regering de nodige reglementaire maatregelen genomen heeft om in de publieke sector een regime van beroepsrelaties op te bouwen. Het bestond uit de consultatie van syndicale organisaties.

Vanaf 1985 werd dit systeem vervangen door een systeem van onderhandelingen. Voor de militaire sector werden de nodige wetgevende maatregelen reeds van bij het begin genomen. Het geheel heeft moeten wachten op de publieke sector, bestaande uit 500 000 mensen.

De Voorzitster meent dat men in sommige landen net andersom te werk gaat : eerst bekrachtigen, dan pas de wetgeving aanpassen.

Een ander lid stelt vier vragen :

1. Op het einde van de vorige regering waren er 806 000 overheidspersonen in dienst. Nu is er sprake van 500 000. Waaruit bestaan de 300 000 overige ? M.a.w. welke groepen vallen buiten dit verdrag ?

Hij wenst een becijferd antwoord voor het verslag.

2. Slaat het verdrag op de rijkswacht ? Demilitarizing zou haar kunnen onderbrengen bij de gewone ambtenaren.

3. Tevergeefs zoekt hij naar een bepaling in het verdrag die, naast het recht opstaking, de vrijheid van arbeid waarborgt.

4. Koninklijke of ministeriële besluiten uit de vijftiger jaren beschermen bij voorrang de bevoorrading van het land, bijvoorbeeld in aanbederf onderhevige waren.

Is het hier besproken verdrag opwerpbaar tegen deze besluiten ? Anders gezegd, zouden ambtenaren op een wettelijke wijze de bevoorrading van het land in die waren kunnen bedreigen ?

De Minister antwoordt als volgt :

1. Een groot gedeelte van het antwoord bevindt zich op bladzijde 3 van het Kamerstuk. Voor het overige raadplege men bijlage 1.

2. Pour le moment, la gendarmerie tombe encore sous l'application de la disposition dérogatoire applicable aux militaires. Après une démilitarisation éventuelle, les gendarmes seront soumis aux dispositions de la convention, tout comme les agents ordinaires.

3. En ce qui concerne la liberté de travail, la convention est en effet muette.

Il n'y a pas de prescriptions légales spécifiques concernant la liberté de travail dans le secteur public.

L'intervenant le regrette. S'il y a des prescriptions légales spécifiques pour la grève, il doit également y en avoir pour le travail. Un service public doit être au service du public et non l'inverse.

Un commissaire s'associe à ce point de vue.

Et le Ministre de poursuivre :

4. Il lui paraît inimaginable que l'on puisse menacer l'approvisionnement du pays.

L'intervenant précédent partage ce point de vue. Il n'en souhaite pas moins obtenir une réponse juridique à la question juridique qu'il a posée au sujet de la hiérarchie des prescriptions en la matière.

Cette réponse figure à l'annexe 2.

Le Ministre traite quelque peu la question du retard dans la transposition du droit international en droit national.

Il constate que ce retard s'accroît.

Celui-ci est dû à l'unification européenne :

1. Il faut vérifier la compatibilité des traités et conventions non seulement avec la législation belge, mais aussi avec les directives européennes.

2. Lorsque l'on transpose des directives européennes dans la législation belge, les terminologies juridiques utilisées de part et d'autre ne correspondent pas toujours; pour les mettre en conformité l'une avec l'autre, il faut parfois des mois de négociations.

3. La division de la Belgique en Régions et en Communautés ajoute un maillon à cette longue chaîne.

Un commissaire a l'impression que l'Administration ne se rend pas suffisamment compte que l'on peut soulager des misères humaines concrètes par des conventions. L'approbation de celles-ci est également importante pour les individus.

Il profite de l'occasion pour lancer une critique à l'adresse de l'administration des Affaires étrangères, dont il estime, sur la base d'expériences personnelles, qu'elle est indifférente, lente et inefficace face à des problèmes concrets.

2. Voorlopig valt de rijkswacht nog onder de uitzonderingsbepaling die geldt voor militairen. Na eventuele demilitarizing zullen zij net als gewone ambtenaren onder de toepassing van dit verdrag vallen.

3. Inzake de vrijheid van arbeid wordt inderdaad niets vermeld in dit verdrag.

Met betrekking tot de vrijheid van arbeid in de openbare sector bestaan geen specifieke wettelijke voorschriften.

Het lid betreurt dit. Als die er zijn voor het staken moeten er ook zijn voor het werken. Een openbare dienst moet ten dienste staan van het publiek, niet omgekeerd.

Een collega schaart zich achter dit standpunt.

De Minister vervolgt :

4. De bevoorrading van het land in gevaar brengen lijkt hem ondenkbaar.

Het lid vindt dit ook. Het neemt niet weg dat hij graag het juridische antwoord kent op zijn juridische vraag naar de hiërarchie der voorschriften op dit punt.

Men vindt het in bijlage 2.

De Minister gaat even in op de bedenking m.b.t. de trage omzetting van internationaal in nationaal recht.

Hij neemt een toenemende vertraging waar.

Deze is toe te schrijven aan de Europese eenmaking :

1. Verdragen dienen niet alleen op hun verenigbaarheid met de Belgische wetgeving nagekeken te worden doch ook met Europese richtlijnen.

2. Bij het omzetten van Europese richtlijnen in de Belgische wetgeving klopt de juridische terminologie van beide partijen niet altijd; om overeenstemming te bereiken zijn soms maanden van onderhandelingen nodig.

3. De opdeling van België in Gewesten en Gemeenschappen voegt aan dit alles nog een schakel toe.

Een commissielid heeft de indruk dat de administratie onvoldoende beseft dat concrete menselijke noden kunnen gelenigd worden door verdragen. Hun goedkeuring is ook voor individuele mensen belangrijk.

Bij deze gelegenheid hekelt hij de administratie van Buitenlandse Zaken die hij, voortgaande op persoonlijke ervaringen, onverschillig, traag en ondoeltreffend vindt als het gaat om concrete problemen.

Le Ministre répond que ce phénomène n'est pas limité à son département. Il caractérise les services publics dans leur ensemble. Cela s'explique notamment par l'insuffisance des effectifs, la démotivation, l'insuffisance des rémunérations, la trop grande concentration de personnel à de mauvaises places, etc.

L'article unique du projet de loi a été adopté par 11 voix contre 2.

Confiance a été faite au rapporteur.

Le Rapporteur,
L. KELCHTERMANS.

La Présidente,
H. HANQUET.

De Minister antwoordt hierop dat dit verschijnsel niet tot zijn departement beperkt is. Het is een algemene toestand bij de openbare diensten. De verklaringen daarvoor heten onderbemanning, demotivering, onvoldoende bezoldiging te grote personeelsconcentratie op de verkeerde posten, enz.

Het enige artikel van het wetsontwerp wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 2.

Vertrouwen is geschonken aan de rapporteur.

De Rapporteur,
L. KELCHTERMANS.

De Voorzitster,
H. HANQUET.

ANNEXE I

Note technique relative au champ d'application
de la Convention n° 151

La Convention s'applique à « toutes les personnes employées par les autorités publiques ». Selon le rapport de la Commission de la fonction publique instituée par la Conférence internationale du Travail en sa 64^e session (1978, Genève, compte rendu provisoire des travaux, fascicule 25, p. 25/4), par « autorités publiques », il y a lieu d'entendre tous organes ou institutions investies de l'autorité publique ou assumant des fonctions publiques.

L'expression « personnes employées par les autorités publiques » a pour but d'exclure les parlementaires, les magistrats et autres titulaires de charges électives.

La Convention laisse à chaque législation nationale le soin de déterminer la mesure dans laquelle la Convention s'applique aux forces armées et à la police.

Il découle de ce qui précède que, au regard des chiffres publiés dans l'« Aperçu des effectifs du secteur public » (situation au 30 juin 1989), à savoir un effectif de 808 106 unités, et compte tenu des champs d'application respectifs des lois nationales et réglementations relatives aux divers régimes de relations professionnelles dans le secteur public, l'ensemble des effectifs est concerné par la Convention, exception faite :

- des gouverneurs de province et greffiers provinciaux (19 unités);
- des commissaires d'arrondissement et commissaires d'arrondissement adjoints (26 unités);
- des agents des services extérieurs de la sûreté de l'Etat, des agents chargés de veiller à la sûreté de l'Etat dans le domaine nucléaire et des agents des services extérieurs de l'Administration de l'information criminelle (soit 314 unités);
- des magistrats et greffiers de l'ordre judiciaire (soit 3 422 unités);
- des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat (soit 95 unités).

A l'égard du personnel de la gendarmerie (15 940 unités), la Convention est applicable, sous la seule réserve des restrictions actuellement imposées par la législation nationale (cf. l'article 14 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées).

Par ailleurs, la Convention s'applique à certains services publics non repris dans l'« Aperçu des effectifs du secteur public », tels que la Sabena, la Banque nationale de Belgique, le Crédit communal de Belgique et les sociétés de transport urbain.

BIJLAGE I

Technische nota betreffende het toepassingsgebied
van het Verdrag nr. 151

Het Verdrag is van toepassing op « alle personen die in dienst zijn van de overheid ». Volgens het verslag van de Commissie van Openbaar Ambt, opgericht door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar vierenzestigste zitting (1978, Genève, Voorlopig verslag van de werkzaamheden, aflevering 25, blz. 25/4), dienen onder « overheid » alle organen of instellingen worden verstaan die met het openbaar gezag zijn bekleed of die openbare functies uitoefenen.

De uitdrukking « personen in dienst van de overheid » heeft tot doel de parlementsleden, de magistraten en andere titularissen van verkozen mandaten uit te sluiten.

Het Verdrag laat het aan elke nationale wetgeving over te bepalen in welke mate het Verdrag toepasselijk zal zijn op de krijgsmacht en de politie.

Uit wat voorafgaat volgt dat inzake de cijfers, bekendgemaakt in het « Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector » (toestand op 30 juni 1989) nl. een personeelssterkte van 808 106 eenheden, en rekening houdende met de respectievelijke toepassingsgebieden van de nationale wetten en reglementeringen met betrekking tot de verschillende systemen van beroepsverhoudingen in de overheidssector, het Verdrag al dit personeel aangaat, behalve :

- de provinciegouverneurs en provinciegriffiers (19 eenheden);
- de arrondissementscommissarissen en adjunct-arrondissementscommissarissen (26 eenheden);
- de personeelsleden van de buitendiensten van de veiligheid van de Staat, de ambtenaren belast met de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie en de ambtenaren van de buitendiensten van het Bestuur van de Criminele Informatie (314 eenheden);
- de magistraten en griffiers van de rechterlijke orde (3 422 eenheden);
- de ambtsdragers bij de Raad van State (95 eenheden);

Het Verdrag is toepasselijk op het personeel van de rijkswacht, enkel onder voorbehoud van de op dit ogenblik door de nationale wetgeving opgelegde beperkingen (cf. artikel 14 van de wet van 14 januari 1975 houdende het tuchtreglement van de krijgsmacht).

Overigens is het Verdrag van toepassing op sommige overheidsdiensten, die niet in het « Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector » werden opgenomen, zoals Sabena, de Nationale Bank, het Gemeentekrediet van België en de maatschappijen van stadsvervoer.

ANNEXE II

Note technique relative à l'impact de l'approbation de la Convention n° 151 sur la hiérarchie des normes en droit belge

Il est admis par la doctrine que la majeure partie des conventions conclues au sein de l'Organisation internationale du Travail n'ont pas d'effet direct en droit interne.

La doctrine qualifie de « traité directement applicable » ou de « traité *self executing* », celui qui reconnaît, par des dispositions de caractère général et normatif et qui n'exigent, pour leur mise en œuvre, aucune mesure complémentaire légale ou réglementaire, des droits ou impose des obligations à des particuliers et non à des Etats souverains. En effet, si ces Etats s'engagent seulement par traité à modifier leur législation ou à la mettre en concordance avec celle des autres Etats contractants, les ressortissants de ces Etats seront sans recours contre l'abstention de leurs pays de procéder auxdites modifications. Tout au plus, la légalité d'une décision administrative prise en méconnaissance d'un traité *non self executing* régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne pourra-t-elle être attaquée devant le Conseil d'Etat.

La Constitution de l'Organisation internationale du Travail prévoit, en son article 19, § 5, b, qu'un Etat qui adhère à une convention s'engage à soumettre, dans un certain délai, cet instrument à l'autorité ou aux autorités dans la compétence desquelles rentre la matière en vue de le transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. Si l'Etat obtient le consentement de l'autorité ou des autorités compétentes, il communique sa ratification formelle et prend telles mesures qui sont nécessaires pour rendre effectives les dispositions de la convention.

C'est ainsi, par exemple, que l'article 1^{er} de la Convention n° 151 précise qu'il appartiendra à chaque législation nationale de déterminer la mesure dans laquelle la convention s'appliquera aux forces armées et à la police. On peut dès lors en déduire que la Convention n° 151 n'a pas d'effet direct en droit belge.

La Convention est donc neutre à l'égard des diverses lois et arrêtés qui concernant le bon fonctionnement des services publics (cf. l'exposé des motifs du projet de loi, commentaire relatif à l'article 9). A cet égard, ajoutons que l'article 5 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités énumère les cas dans lesquels une négociation ou une concertation syndicales ne sont pas requises (lorsque la mesure à prendre concerne l'organisation de la sécurité ou de la défense nationales, en cas de calamités naturelles, d'accidents ou de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties, ou dans les autres cas qui seront déterminés par des arrêtés royaux ultérieurs, après négociation syndicale).

BIJLAGE II

Technische nota betreffende de weerslag van de goedkeuring van het Verdrag nr. 151 op de hiërarchie van de normen in het Belgisch recht

Door de rechtsleer wordt aangenomen dat de meeste verdragen, afgesloten in de Internationale Arbeidsorganisatie, geen rechtstreeks gevolg hebben in het intern recht.

De rechtsleer geeft de benaming « verdrag dat rechtstreeks toepasselijk is » of « Verdrag *self executing* » aan het verdrag dat door bepalingen van algemene en normatieve aard, die voor hun inwerkingtreding geen enkele bijkomende wettelijke of reglementaire maatregelen vereisen, rechten erkent of verplichtingen oplegt aan particulieren en niet aan soevereine Staten. Immers, indien deze Staten de verbintenis aangaan alleen door een verdrag hun wetgeving te wijzigen of haar in overeenstemming te brengen met die van de andere contracterende Staten, dan zullen de onderdanen van deze Staten zonder beroep zijn tegen de onthouding van hun landen om over te gaan tot deze wijzigingen. Hoogstens zal de wettelijkheid van een administratieve beslissing, genomen met miskennis van een *non self executing*-verdrag dat regelmatig in de interne rechtsorde ingevoerd wordt, kunnen betwist worden voor de Raad van State.

De Conclusie van de Internationale Arbeidsorganisatie voorziet in artikel 19, § 5, b, dat een Staat die zich bij een verdrag aansluit, zich verbindt binnen een bepaalde termijn dit werkmiddel voor te leggen aan de overheid of de overheden tot wier bevoegdheid deze materie behoort, teneinde het om te zetten in een wet of maatregelen van een andere orde te nemen. Indien de Staat de toestemming van de overheid of de bevoegde overheden bekomt, deelt hij zijn formele bekrachtiging mede en neemt hij de maatregelen die nodig zijn om de bepalingen van het verdrag effectief te maken.

Aldus preciseert bijvoorbeeld artikel 1 van het Verdrag nr. 151 dat het elke nationale wetgeving toekomt, te bepalen in welke omvang het verdrag op de krijgsmacht en de politie zal toegepast worden. Men kan derhalve hieruit afleiden dat het Verdrag nr. 151 geen rechtstreeks gevolg heeft in het Belgisch recht.

Het Verdrag is derhalve neutraal t.o.v. de verscheidene wetten en besluiten die de goede werking van de overheidsdiensten aangaan (cf. uiteenzetting van de memorie van toelichting van het wetsontwerp, de commentaar met betrekking tot artikel 9). In dit opzicht kan daarbij opgemerkt worden dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 houdende uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, de gevallen opsomt waarin een syndicale onderhandeling of overleg niet vereist zijn (wanneer de te nemen maatregel betrekking heeft op de organisatie van 's lands veiligheid of defensie, ingeval van natuurrampen, rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizootieën, of in de andere gevallen die, na syndicale onderhandeling, door latere koninklijke besluiten zullen worden bepaald).