KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 9e juli 1969 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de aanneming van de werkplaatsen van de diamantnijverheid", heeft de 17e juli 1969 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 9 juillet 1969, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "concernant l'agréation des ateliers de l'industrie diamantaire", a donné le 17 juillet 1969 l'avis suivant :

De wet van 30 december 1950 had tot doel de diamantnijverheid te saneren en met name veralgemeende huisarbeid tegen te gaan. Zij heeft echter niemand willen verhinderen voor "eigen rekening" te werken (Gedr. St., Senaat, zitting 1950-1951, Handelingen, blz. 357, verklaring van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg).

Het ontwerp nu brengt voor diegene die voor eigen rekening wenst te gaan werken de verplichting mee over een uitgebreid materieel te beschikken. De Raad van State is niet bij machte om na te gaan of daardoor aan de belanghebbenden geen zodanige uitgaven worden opgelegd dat hun werkzaamheid als zelfstandige in feite onmogelijk wordt.

*
* *

Hoofdstuk II van het ontwerp blijkt bij nader onderzoek niet alleen bepalingen te bevatten betreffende de aanneming van werkplaatsen waar diamant wordt bewerkt.

De artikelen 2 tot 10 hebben werkelijk betrekking op de eisen waaraan zulke werkplaatsen moeten voldoen (de artikelen 2 tot 4) en op de gevallen waarin de Minister daarvan kan afwijken (artikel 5) of bevatten voorschriften die duidelijk verband houden met het behoud van de aanneming (de artikelen 6 en 9) of met de te volgen procedure. Artikel 10 echter regelt de intrekking van de aanneming.

.../...

In artikel 11 van zijn kant, dat het bijhouden van een slechts onder bepaalde voorwaarden afgegeven register voorschrijft, gaat het om verplichtingen die op de gebruikers van zulke werkplaatsen rusten en waarvan de niet-nakoming geen verval van de aanneming meebrengt.

Bedoeld register moet immers worden bijgehouden door iedere werkgever die in een werkplaats werkt, maar zal enkel worden afgegeven aan werkgevers die "over ten minste vijf werkgelegenheden beschikken". Bij overtreding kunnen de werkgevers de in de wet van 30 december 1950 gestelde straffen oplopen. Als rechtsgrond verwijst het ontwerp inzonderheid naar de artikelen 4 en 5 van die wet.

De Raad van State heeft er in zijn advies L.10.300/1, van 15 december 1967, al op gewezen dat "de maatregelen als die welke voorkomen onder artikel 1 van het ontwerp vreemd zijn aan de doelstellingen van artikel 4 van de wet van 30 december 1950, zoals deze werden verduidelijkt in de memorie van toelichting bij deze wet. De voorgestelde maatregelen zijn daarom nog niet onwettig. Zij liggen immers in de lijn van de doelstellingen van de wet van 30 december 1950 in haar geheel, namelijk een sanering van de tewerkstelling in de diamantnijverheid gericht zowel op het vlak van de oneerlijke mededinging ingevolge "zwart werk" als op de bevordering van de voorwaarden waaronder arbeid wordt geleverd. Welnu, tussen die doelstelling en de door het ontwerp voorgenomen wijziging bestaat een voldoende band om tot de wettigheid van het ontwerp te besluiten (zie de artikelen 2 en 3 van de wet). Het lijkt derhalve aangewezen in het eerste lid van de aanhef de woorden "inzonderheid op de artikelen 4 en 5" te schrappen".

*
* *

.../...

Het woord "uitsluitend" in artikel 1, 1, brengt mee, dat de in het besluit bepaalde aanneembaarheidsvereisten niet gelden voor een werkplaats waar diamant samen met andere edelgesteenten wordt bewerkt. Is dit niet de bedoeling van de Regering, dan moet dat woord worden geschrapt.

De tekst gebruikt de benamingen "kloofmaker", "zagerij", "snijkamer" en "slijperij". Volgens de aan de Raad verstrekte inlichtingen doelt de laatste benaming op de werkplaats waar diamant achtereenvolgens geslepen en versteld wordt. Dat blijkt niet duidelijk uit de tekst. Deze zou als volgt moeten luiden : "... de werkplaats waar diamant gekloofd, gezaagd, gesneden en tegelijk geslepen en versteld wordt".

Hetzelfde artikel definieert het begrip "arbeider", zodat diegenen die, zoals de leerjongens, geen kaart bezitten als bedoeld in de wet van 30 december 1950, met arbeiders kunnen worden gelijkgesteld. Van de in het ontwerp nochtans bij herhaling voorkomende term "werkgever" is echter geen bepaling gegeven.

Het artikel moet dan ook als volgt worden aangevuld:

"4. onder "werkgever", hij die arbeiders of hiermee gelijkgestelden te werk stelt".

Luidens artikel 2.5 moeten de onder 4 bedoelde werkplaatsen "ruimte bieden voor de tewerkstelling van een minimum aantal arbeiders" dat verschilt al naar gelang van de verrichtingen.

.../...

De tekst zegt niet hoeveel arbeiders maximaal in de werkplaatsen mogen worden te werk gesteld. Die leemte moet worden aangevuld, want in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp is voorgeschreven dat "in ieder lokaal van de werkplaats niet meer diamantbewerkers aan het werk mogen worden gesteld dan het aantal voorzien in het aannemingsbesluit".

Het aannemingsbesluit kan dat maximumaantal namelijk maar bepalen als in het ontwerp eerst objectieve maatstaven zijn aangegeven.

Tenslotte dienen in artikel 1,1, in het opschrift van hoofdstuk II en in artikel 2 de woorden "voor het eigenlijk bewerken van diamant" te worden vervangen door "voor de eigenlijke diamantbewerking".

Een duidelijker lezing voor artikel 4 ware :

"Artikel 4.-

De in artikel 3 bedoelde werkplaatsen waarvan de technische uitrusting uitgebreid of de oppervlakte gewijzigd wordt na het verstrijken van de in artikel 3, 3, bepaalde termijn, moeten aan de in artikel 2 gestelde eisen voldoen".

Artikel 6 is een maatregel die het behoud van de aanneming betreft. Die bepaling moet na artikel 9 van het ontwerp komen en dient te worden verwerkt met hetgeen ter zake van het aantal werkgelegenheden is voorgeschreven. De artikelen 7, 8 en 9 worden dan onderscheidenlijk 6, 7 en 8.

.../...

Artikel 9 van het ontwerp, in de voorgestelde tekst artikel 8, moet niet alleen voorschriften bevatten voor het geval dat de aanneming wordt verleend, maar ook voor het geval dat ze wordt geweigerd. Om de belanghebbenden tegen willekeur te beschermen, moet duidelijk worden gesteld dat de weigering met redenen omkleed moet zijn.

Voorgesteld wordt dan ook artikel 8 als volgt te redigeren :

"Artikel 8.-

§ 1. Er wordt een bewijs van aanneming afgegeven, alsook een aannemingsplaat die in de werkplaats goed zichtbaar moet worden aangebracht.

§ 2. Aanneming wordt geweigerd bij een met redenen omkleed besluit".

Met inachtneming van hetgeen hiervoren is opgemerkt, wordt voor artikel 9 de volgende redactie in overweging gegeven :

"Artikel 9.-

§ 1. In ieder lokaal van een aangenomen werkplaats mogen niet meer werknemers worden tewerk gesteld dan in het aannemingsbesluit is bepaald.

Er mogen daar geen andere werkzaamheden worden verricht dan in dit besluit zijn bedoeld.

.../...

§ 2. Wanneer een werkplaats door verschillende werkgevers samen wordt geëxploiteerd, wordt de aanneming ingetrokken als niet ieder van hen uitsluitend voor eigen gebruik de beschikking heeft over :

- vijf molens in de snijkamers ;
- vijf molens in de slijperijen ;
- tachtig of honderd zaagmachines in de zagerijen, naargelang de werkplaats vóór of vanaf 31 december 1959 is aangenomen".

Artikel 10 handelt over de intrekking van de aanneming.

Het gaat niet op te bepalen, dat de aanneming "vervalt" zodra de werkplaats niet langer aan de in het besluit gestelde eisen voldoet. Dat dient eerst te worden geconstateerd en de beslissing tot intrekking dient met redenen omkleed te zijn.

Het tweede lid regelt de intrekking van de aanneming ingeval de eigenaar of de huurder "bekeurd" is wegens overtreding van de wet van 30 december 1960 of van de besluiten tot uitvoering van die wet.

Zulk een bepaling levert voor de belanghebbenden geen ernstige waarborg op. Intrekking van de aanneming mag alleen plaatshebben nadat door de bevoegde rechter een veroordeling is uitgesproken.

.../...

Voorgesteld wordt :

"Artikel 10.-

De Minister tot wiens bevoegdheid de Arbeid behoort, trekt de aanneming in wanneer de werkplaats niet langer voldoet aan de eisen gesteld in de artikelen 2 tot 5, 8, § 1, en 9 van dit besluit.

De aanneming wordt ingetrokken voor een termijn van één tot zes maanden wanneer de eigenaar van het pand waar de werkplaats gevestigd is, of de eigenaar dan wel de huurder van de werkplaats is veroordeeld wegens overtreding van de wetten en besluiten tot regeling van de arbeid in de diamantnijverheid.

Hetzelfde geldt voor het geval dat de overtreding is begaan door iemand die met de hierboven bedoelde eigenaar of huurder samenwoont.

Het besluit tot intrekking van de aanneming moet met redenen omkleed zijn".

Gelet op de gemaakte algemene opmerkingen en op de tekst die voor artikel 9, § 2, in overweging is gegeven, dient artikel 11 als volgt te worden gesteld :

"Artikel 11.-

§ 1. Iedere werkgever is verplicht een register te houden dat doorlopend in de werkplaats moet berusten.

§ 2. Dat register wordt afgegeven door toedoen van het Nationaal Paritair Comité voor de diamantnijverheid en -handel of van het lichaam dat is ingesteld ingevolge artikel 3 van de wet van 30 december 1950 tot regeling der diamantnijverheid.

.../...

§ 3. De werkgever moet het register ten minste acht dagen vóór de ingebruikneming van de werkplaats aanvragen op een formulier dat door het in § 2 bedoelde lichaam kosteloos wordt afgegeven.

Een nieuw register wordt afgegeven volgens dezelfde procedure als het oorspronkelijke. Het moet sedert ten minste acht dagen zijn afgegeven vooraleer het mag worden gebruikt".

§ 4 kan vervallen.

§§ 5 en 6 : ... (tekst van het ontwerp) ...

In artikel 13 leze men : "... van de artikelen 6, 7, 8 en 10".

In artikel 15, eerste lid, schrijve men : "... de in artikel 9, § 2, gestelde voorwaarde ...".

Nu het in artikel 11, § 2, van het ontwerp bepaalde aantal werkgelegenheden voorwaarde voor de aanneming van de werkplaats is en niet langer voor de afgifte van het register, moet het tweede lid van artikel 15 als volgt worden gewijzigd :

"Iedere werkgever moet binnen die termijn aan het Nationaal Paritair Comité voor de diamantnijverheid en -handel het bewijs van zijn aanneming bezorgen en, in voorkomend geval, nieuwe registers vragen".

Si la loi du 30 décembre 1950 avait pour objectif d'assainir l'industrie du diamant, et si elle tendait, notamment, "à s'opposer à la généralisation du travail à domicile", elle n'avait pas pour but d'empêcher quiconque de travailler "à son propre compte" (Doc. Parl., Sénat, session 1950-1951, Annales, p. 357, Déclaration du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale).

Or, le projet a pour effet d'imposer à celui qui désire travailler à son propre compte, de disposer d'un matériel important. Le Conseil d'Etat ne peut vérifier si les dépenses qui en résulteront pour les intéressés ne rendront pas impossible, en fait, le travail indépendant.

*

* *

L'examen du chapitre II du projet révèle que celui-ci ne contient pas seulement des dispositions relatives à l'agréation des ateliers où l'on travaille le diamant.

Si les articles 2 à 10 concernent effectivement les conditions auxquelles doivent répondre les ateliers (articles 2 à 4), les cas dans lesquels le Ministre peut déroger à ces conditions (article 5), des règles qui sont manifestement relatives au maintien de l'agréation (articles 6 et 9), des règles de procédure (articles 7 et 8),l'article 10 concerne le retrait de l'agréation.

De plus,si l'article 11 impose la tenue d'un registre, qui ne peut être délivré que dans certaines conditions, il s'agit là d'obligations qui doivent être respectées par les personnes qui utilisent les ateliers, et dont l'inobservation n'entraîne pas la déchéance de l'agréation.

En effet, le registre doit être tenu par chaque employeur travaillant dans un atelier, mais la délivrance n'en est prévue qu'aux seuls employeurs "disposant de cinq possibilités d'occupation". En cas d'infraction, les employeurs sont exposés aux sanctions prévues par la loi du 30 décembre 1950. Le projet invoque spécialement comme base légale les articles 4 et 5 de cette loi.

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé dans un avis donné le 15 décembre 1967 sous le n° L.10.300/1, les dispositions relatives à la tenue du registre sont étrangères au but poursuivi par l'article 4 de la loi du 30 décembre 1950, tel qu'il est précisé dans l'exposé des motifs de cette loi. Les mesures proposées ne sont pas illégales pour autant. En effet, elles s'inscrivent dans la ligne des objectifs que, dans son ensemble, la loi du 30 décembre 1950 s'est assignés, à savoir l'assainissement de l'emploi dans l'industrie diamantaire, tant sur le plan de la concurrence déloyale du fait de "travail noir" que sur le plan de la promotion des conditions de travail. Or, entre ces objectifs et les modifications qu'envisage le projet, il existe un lien suffisant pour conclure à la légalité du projet (cfr. les articles 2 et 3 de la loi). Il apparaît en conséquence indiqué de supprimer à l'alinéa 1er du préambule les mots "notamment les articles 4 et 5".

*

* *

L'emploi du mot "exclusivement" à l'article 1er, 1, aurait pour conséquence de faire échapper aux conditions d'agréation prévues par l'arrêté, tout atelier où le diamant serait travaillé concurremment avec des pierres précieuses. Il convient dès lors de supprimer ce mot, si telle n'est pas l'intention du Gouvernement.

.../...

Le texte prévoit les dénominations d'ateliers de clivage, de scieries, d'ateliers de brutage et de polissage. Par cette dernière dénomination on entend, selon les indications données au Conseil d'Etat, l'atelier où l'on procède aux deux opérations successives du polissage et du sertissage.

Ceci ne ressort pas clairement du texte, qui devrait se lire comme suit : "... l'atelier dans lequel on effectue le clivage, le sciage, le brutage, et à la fois, le polissage et le sertissage du diamant".

Enfin, si le même article définit l'"ouvrier", ce qui permet d'assimiler à ceux-ci des personnes qui ne sont pas titulaires de la carte prévue par la loi du 30 décembre 1950, tels les apprentis, le texte ne donne pas de définition de l'"employeur" alors que ce mot figure à maintes reprises dans le projet.

Il est dès lors indispensable de compléter l'article par le texte suivant :

"4. par "employeur", la personne qui occupe au travail des ouvriers ou des personnes assimilées à des ouvriers".

Aux termes de l'article 2.5 il faut que l'atelier prévu au 4 du même article "offre un espace pour l'occupation d'un nombre minimum d'ouvriers" qui varie selon les opérations.

Le texte ne fixe pas le nombre maximum d'ouvriers qui peut être occupé dans les ateliers. Cette lacune doit être comblée puisque l'article 6, alinéa 1er du projet prescrit que "dans chaque local, il ne peut y avoir plus de travailleurs ... que le nombre prévu par l'arrêté d'agréation".

.../...

L'arrêté d'agréation ne peut, en effet, fixer le nombre maximum que si des critères objectifs ont au préalable été déterminés par le présent projet.

Enfin, dans la version française de l'article 1er, 1, dans l'intitulé du chapitre II et à l'article 2, il convient de dire "du travail proprement dit du diamant".

L'article 4 gagnerait en clarté à être rédigé comme suit :

"Article 4.-

Les ateliers visés à l'article 3, dont l'équipement technique est étendu ou dont la surface est modifiée après l'expiration du délai prévu à l'article 3, 3, doivent satisfaire aux conditions fixées à l'article 2".

L'article 6 constitue une mesure qui concerne le maintien de l'agréation; cette disposition devrait figurer après l'article 9 du projet et être fondue avec la disposition relative au nombre de postes de travail. Les articles 7, 8 et 9 deviennent dès lors les articles 6, 7 et 8.

L'article 9 du projet, qui deviendrait l'article 8 du texte proposé, devrait prévoir, outre les dispositions obligatoires dans le cas où l'agréation est accordée, le cas du refus d'agréation. Il est nécessaire, afin de garantir les intéressés contre l'arbitraire, de préciser que le refus doit être motivé.

..../...

Il est dès lors proposé pour l'article 8 le texte ci-après :

"Article 8.-

§ 1er. Il est délivré un certificat d'agréation et une plaque d'agréation qui doit être apposée dans l'atelier à un endroit apparent.

§ 2. L'agréation est refusée par arrêté motivé".

Compte tenu des observations ci-dessus, l'article 9 devrait être rédigé comme suit :

"Article 9.-

§ 1er. Le nombre de travailleurs occupés dans chaque local d'un atelier agréé ne peut excéder le nombre prévu par l'arrêté d'agréation.

Il ne peut y être effectué d'autre travail que celui qui est déterminé par cet arrêté.

§ 2. Lorsqu'un atelier est exploité conjointement par plusieurs employeurs, l'agréation est retirée si chacun de ceux-ci ne dispose pas pour son usage exclusif de :

- cinq meules dans les ateliers de brutage;
- cinq meules dans les ateliers de polissage;
- quatre-vingts ou cent scies mécaniques, dans les scieries, selon que l'atelier a été agréé avant ou à partir du 31 décembre 1959".

.../...

L'article 10 est relatif au retrait de l'agréation.

Il ne s'indique pas de prévoir que l'agréation se "périme" aussitôt que l'atelier ne satisfait plus aux conditions posées par l'arrêté. Cette situation doit au préalable être constatée et la décision de retrait doit être motivée.

L'alinéa 2 organise le retrait de l'agréation dès que le propriétaire ou le locataire "a été verbalisé" du chef d'une infraction à la loi du 30 décembre 1950 ou des arrêtés d'exécution.

Cette disposition n'offre pas de garantie sérieuse aux intéressés. Ceux-ci ne peuvent être l'objet d'un retrait d'agréation que si le juge compétent les a d'abord condamnés.

Il est dès lors proposé :

"Article 10.-

Le Ministre qui a le Travail dans ses attributions retire l'agréation lorsque l'atelier ne satisfait plus aux conditions prévues par les articles 2 à 5, 8, § 1er et 9 du présent arrêté.

Le retrait de l'agréation a lieu pour un délai de un à six mois lorsque le propriétaire du bâtiment dans lequel l'atelier est établi ou lorsque le propriétaire ou le locataire de l'atelier a été condamné du chef d'une infraction aux lois et arrêtés organisant le travail dans l'industrie diamantaire.

Il en est de même quand l'infraction est commise par une personne cohabitant avec le propriétaire ou le locataire dont il est question ci-dessus.

L'arrêté qui retire l'agréation est motivé".

.../...

Compte tenu des observations générales et du texte proposé pour l'article 9, § 2, l'article 11 doit être rédigé comme suit :

"Article 11.-

§ 1er. Chaque employeur est tenu de tenir un registre qui doit se trouver en permanence à l'atelier.

§ 2. Ce registre est délivré à l'intervention de la Commission paritaire nationale de l'industrie et du commerce du diamant ou de l'organisme institué en vertu de l'article 3 de la loi du 30 décembre 1950 organisant l'industrie diamantaire.

§ 3. Il doit être demandé par l'employeur au moins huit jours avant qu'il soit fait usage de l'atelier, au moyen d'un formulaire délivré gratuitement par l'organisme visé au § 2.

Tout registre nouveau est délivré selon la même procédure que le registre originaire. Il doit être délivré depuis au moins huit jours avant qu'il puisse être utilisé."

Le § 4 peut être omis.

§§ 5 et 6. ... (texte du projet) .

A l'article 13, il convient de dire : "... des articles 6, 7, 8 et 10".

A l'article 15, alinéa 1er, il faut dire : "... la condition prévue à l'article 9, § 2... ".

.../...

Le nombre de postes de travail fixé par l'article 11, § 2, du projet étant devenu une condition d'agréation de l'atelier et non plus une condition de la délivrance du registre, l'alinéa 2 de l'article 15 devrait être modifié comme suit :

"Chaque employeur doit dans ce délai apporter à la Commission paritaire nationale de l'industrie et du commerce diamantaire la preuve de son agréation et, le cas échéant, demander des nouveaux registres".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H. ADRIAENS, staatsraden,
Ch. SMOLDERS,

W. VEROUGSTRAETE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. ARONSTEIN,

R. DECKMYN, griffier van de Raad van State.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DUCHATELET, substituut-auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R. DECKMYN.

La chambre était composée de

Messieurs : président du Conseil d'Etat,

conseillers d'Etat,

assesseurs de la section de législation,

greffier du Conseil d'Etat.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. L. DUCHATELET, substitut de l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.