By

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L
- 5 1 V - 1958
Adressé à M. coördinatie (1)
Overgemaakt aan de H.

MV. L. 6137/1.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e februari 1958 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de Arbeidsinspectie", heeft de 19e maart 1958 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, le 24 février 1958, d'une demande d'avis sur un projet de loi "concernant l'Inspection du travail", a donné le 19 mars 1958 l'avis suivant :

C.E. - R.S.
Entrée Sortie
5 V 58
N°
COORD

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt, dat "de arbeidsinspectie er mede is belast te waken voor de toepassing van de wetten en reglementen betreffende de arbeidsvoorwaarden en de bescherming van de arbeiders bij de uitoefening van hun beroep".

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, is de Regering voornemens ook het toezicht op de toepassing van de sociale wetgeving aan de arbeidsinspectie op te dragen.

Anderzijds zegt het tweede lid van hetzelfde artikel, dat de arbeidsinspectie alleen toevertrouwd wordt aan de administraties die bevoegd zijn inzake :

1° arbeidshygiëne en -geneeskunde ;

2° arbeidsveiligheid ;

3° arbeidsbetrekkingen en -reglementering ;

4° mijntoezicht .

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, is het niet de bedoeling van de Regering een einde te maken aan de controle welke sommige instellingen tot nut van 't algemeen verrichten bij hen die sommige, door de maatschappelijke zekerheid verstrekte uitkeringen ontvangen of toegewezen krijgen.

Het ontwerp beoogt immers de controle bij de werkgevers alleen aan de in artikel 1, tweede lid, genoemde besturen op te dragen.

.../...

Met inachtneming van deze opmerkingen stelt de Raad van State voor artikel 1 de volgende lezing voor, die met de oogmerken van de Regering juister rekening bedoelt te houden :

"Artikel 1.-

De arbeidsinspectie omvat het toezicht op de toepassing van de wetten en verordeningen terzake van arbeidsvoorwaarden en bescherming der arbeiders in de uitoefening van hun beroep en op de toepassing van de sociale wetgeving.

Zij wordt opgedragen aan de administraties die bevoegd zijn inzake :

1° arbeidshygiëne en -geneeskunde ;

2° arbeidsveiligheid ;

3° arbeidsbetrekkingen en -reglementering ;

4° mijntoezicht.

Alleen deze administraties zijn bevoegd tot het verrichten van controle bij werkgevers.

De Koning bepaalt de onderscheiden bevoegdheid van de in het tweede lid bedoelde administraties.

Dit artikel doet geen afbreuk aan de plichten welke op officieren en agenten van gerechtelijke politie rusten".

+

\+ +

.../...

Op de plaats waar het in artikel 2 staat, doet het voorschrift van het derde lid zich voor als een afwijking van de in artikel 1 neergelegde beginselen. Dit is nochtans niet zo : voor de controle van de werkplaatsen, werven of laboratoria, die, hoewel niet tot het militair gebied behorend, door de Minister van Landsverdediging aangemerkt zijn als gelast met voor de Staat werken uit te voeren die met de verdediging van het grondgebied verband houden, berust immers de arbeidsinspectie bij de in artikel 1 bedoelde administraties.

Juridisch kan dit voorschrift dus zonder bezwaar worden gemist.

Deze schrapping zou echter moeten leiden tot een overeenkomstige wijziging van artikel 5, tweede lid, dat als volgt ware te lezen :

"Alleen ambtenaren en beambten die van het Ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg afhangen en erkend zijn door de Minister tot wiens bevoegdheid de Landsverdediging behoort, kunnen de arbeidsinspectie verrichten in buiten het militair domein gelegen werkplaatsen, werven of laboratoria,welke door de Minister van Landsverdediging zijn aangemerkt als gelast met voor de Staat werken in het belang van 's lands verdediging uit te voeren."

Opgemerkt moge worden, dat dit voorschrift verbiedt, dat ambtenaren en beambten van het Ministerie van Economische Zaken optreden in bedrijven zoals springstoffabrieken, waar zij,volgens een traditie die kortelings nog bij koninklijk besluit van 23 december 1957 is bevestigd, belast zijn met het toezicht op de toepassing van de wets- en verordeningsvoorschriften in verband met de technische arbeidsvoorwaarden.

.../...

Bij artikel 2, derde lid, is nog een andere opmerking te maken. De memorie van toelichting verklaart :

"Op de instellingen die voor het departement van Landsverdediging werken, zijn deze bepalingen vanzelfsprekend niet van toepassing. Zo blijkt een onderneming die bij voorbeeld meubilair of kantoorbenodigdheden zou leveren, onvoorwaardelijk onderworpen aan de bij artikel 1 bepaalde diensten van de arbeidsinspectie. Bedoelde bepalingen beogen alleen de instellingen welke in de zin van artikel 120ter van het Strafwetboek aan onbescheiden nieuwsgierigheid moeten onttrokken worden. Om elke onzekerheid te vermijden, bepaalt de Minister die de Landsverdediging in zijn bevoegdheid heeft, welke werken voor de verdediging van het grondgebied werkelijk van belang zijn".

Bedoelt de Regering inderdaad, de werkingssfeer van artikel 2, derde lid, slechts te beperken tot de in artikel 120ter van het Strafwetboek bedoelde inrichtingen, dan behoort deze bijzonderheid in de tekst van de wet zelf te worden opgenomen.

\+

\+ \+

Overeenkomstig de opmerking bij artikel 1, eerste lid, dient artikel 3, tweede lid, als volgt te worden gelezen :

.../...

"Deze ambtenaren en beambten zijn gelast toe te zien, dat de wetten en verordeningen betreffende de arbeidsvoorwaarden en de bescherming van de arbeiders in de uitoefening van hun beroep, alsook de sociale wetgeving in toepassing worden gebracht".

Zo moet ook het eerste lid van artikel 5 door de volgende bepaling worden vervangen :

"Wat de in artikel 2, eerste lid, genoemde instellingen betreft, wordt op de toepassing van de wetten en verordeningen betreffende de arbeidsvoorwaarden en de bescherming van de arbeiders in de uitoefening van hun beroep, alsook van de sociale wetgeving, toezicht gehouden en controle uitgeoefend door de personeelsleden, die daarvoor zijn aangewezen door de Minister tot wiens bevoegdheid de Landsverdediging behoort".

\+

\+ +

Het begin van artikel 8 kan beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 8.-

Afgezien van de in artikel 3, tweede lid, omschreven opdracht, zijn de leden van de arbeidsinspectie inzonderheid gelast : ...".

\+

\+ +

.../...

Krachtens artikel 9, eerste lid, 4°, a, kunnen de leden van de arbeidsinspectie "de werkgever, zijn aangestelden of mandatarissen, alsook de werknemers horen over al de feiten die de arbeidsinspectie zouden kunnen voorlichten".

Het verdrag nr 81 bepaalt echter in artikel 12, 1°, c, i, dat de arbeidsinspecteurs bevoegd zijn : "om alleen of in tegenwoordigheid van getuigen de werkgever of het personeel der onderneming te ondervragen over alle aangelegenheden betreffende de toepassing van de wettelijke bepalingen".

De tekst van het ontwerp is restrictiever dan die van het Verdrag. Men neme deze laatste over.

\+

\+ \+

Krachtens artikel 10, vierde lid, kan de werkgever bij de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg beroep instellen tegen de maatregelen door de leden van de arbeidsinspectie genomen op grond van het tweede en het derde lid van hetzelfde artikel.

Het ontwerp stelt voor dit beroep geen nadere regelen in het vooruitzicht.

.../...

Het verdient aanbeveling het lid als volgt te lezen :

"De betrokken werkgever kan, volgens bij koninklijk besluit te stellen regelen, bij de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg beroep instellen tegen de maatregelen bedoeld in het tweede en het derde lid van dit artikel.

Het beroep schorst de maatregelen niet".

\+

\+ \+

In artikel 13, tweede lid, en in artikel 14 moet het woord "desgevallend" worden geschrapt.

Een nadeel is immers, dat de voorgenomen verordenende maatregelen eerst worden genomen na het ontstaan van de moeilijkheden : het ware beter die te voorkomen.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 21 kan beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 21.-

Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, vinden toepassing op de in deze wet of in haar uitvoeringsbesluiten bepaalde overtredingen".

\+

\+ \+

In artikel 22 vervange men de woorden "waarop de overtreding bedreven werd" door "waarop de overtreding is begaan".

\+

\+ \+

Artikel 25 van het ontwerp heft een groot aantal bepalingen op "wat betreft de controle uitgevoerd door de leden van de arbeidsinspectie". De inwerkingtreding van de wet kan beter met die van de in artikel 26 van het ontwerp bedoelde besluiten samenvallen. Zo voorkomt men moeilijkheden in verband met de teksten waarbij de arbeidsinspectie wordt geregeld. Verhindert de spoed van het ontwerp de Regering op dit voorstel in te gaan, dan zouden de artikelen 25 en 26 aan de hand van de volgende teksten moeten worden gewijzigd :

.../...

Het begin van artikel 25 kan beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 25.-

Wat de arbeidsinspectie betreft, worden opgeheven : ... (voorts zoals in het ontwerp) ...".

De teksten onder 7° en 18° van artikel 25 moeten vervallen, aangezien de aldaar vermelde bepalingen reeds zijn opgeheven.

Onder 26° leze men :

"26° artikel 25, eerste tot vierde lid en zevende lid, en artikel 29 van het koninklijk besluit van 5 april 1952 tot ordening der wetten houdende regeling van de huisarbeid op gebied van lonen en hygiëne".

Voorgesteld wordt artikel 26 als volgt te lezen :

"Artikel 26.-

De Koning zal, bij in Ministerraad overlegde besluiten, de bepalingen van de wetten en besluitwetten betreffende de arbeidsvoorwaarden en de bescherming van de arbeiders in de uitoefening van hun beroep alsook de bepalingen betreffende de sociale wetgeving opheffen of wijzigen ten einde ze met de bepalingen van de tegenwoordige wet in overeenstemming te brengen".

.../...

In tegenstelling met het ontwerp biedt deze volledigere tekst het voordeel, dat aan de Regering wordt opgedragen besluiten te nemen welke de teksten in overeenstemming brengen en vervolgens dat ook de sociale wetgeving daarbij wordt betrokken.

L'article 1er du projet prévoit :

"que l'inspection du travail est chargée de veiller à l'application des lois et règlements relatifs aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession".

Il résulte des déclarations du fonctionnaire délégué que l'intention du Gouvernement est de confier également à l'inspection du travail la surveillance de l'application de la législation sociale.

D'autre part, l'alinéa 2 du même article porte que l'inspection du travail est confiée exclusivement aux administrations qui ont dans leurs attributions :

1° l'hygiène et la médecine du travail;

2° la sécurité du travail;

3° la réglementation et les relations du travail;

4° la surveillance des mines.

D'après les déclarations du fonctionnaire délégué, il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de mettre fin au contrôle de certains organismes d'intérêt public chez les bénéficiaires ou attributaires de certaines prestations prévues par la sécurité sociale.

Le but du projet est, en effet, de ne confier le contrôle chez les employeurs qu'aux seules administrations prévues à l'article 1er, alinéa 2.

.../...

Le Conseil d'Etat propose, dès lors, pour l'article 1er, le texte suivant qui tient compte de ces observations et qui tend à réaliser plus adéquatement les intentions du Gouvernement :

"Article 1er.-

L'inspection du travail comporte la surveillance de l'application des lois et règlements relatifs aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ainsi que de la législation sociale.

Elle est confiée aux administrations qui ont dans leurs attributions :

1° l'hygiène et la médecine du travail;

2° la sécurité du travail;

3° la réglementation et les relations du travail;

4° la surveillance des mines.

Ces administrations sont seules compétentes pour exercer le contrôle chez les employeurs.

Le Roi délimite la compétence respective des administrations visées à l'alinéa 2.

Le présent article ne porte pas préjudice aux devoirs incombant aux officiers et agents de police judiciaire".

\+

\+ \+

.../...

Par sa place dans l'article 2, la disposition qui fait l'objet de l'alinéa 3 est présentée comme constituant une dérogation aux principes énoncés à l'article 1er du projet. Il n'en est rien pourtant puisque, pour le contrôle des ateliers, chantiers ou laboratoires situés en dehors du domaine militaire mais qui sont désignés par le Ministre de la Défense nationale comme exécutant, pour l'Etat, des travaux intéressant la défense du territoire, l'inspection du travail est confiée aux administrations visées à l'article 1er.

Cet alinéa est donc juridiquement superflu et pourrait être omis sans inconvénient.

Toutefois, cette omission entraînerait une modification corrélative de l'article 5, alinéa 2, qui devrait être rédigé comme suit :

"Seuls les fonctionnaires et agents relevant du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale et agréés par le Ministre qui a la Défense nationale dans ses attributions, peuvent exercer l'inspection du travail dans les ateliers, chantiers ou laboratoires situés en dehors du domaine militaire que le Ministre de la Défense nationale désigne comme exécutant, pour l'Etat, des travaux intéressant la défense du territoire".

.../...

Il est à noter que cette disposition exclut l'intervention éventuelle de fonctionnaires et agents relevant du Ministère des Affaires économiques dans des établissements, telles les fabriques d'explosifs, où la surveillance de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives aux conditions techniques du travail leur est traditionnellement confiée et vient de leur être confirmée par un arrêté royal récent du 23 décembre 1957.

L'article 2, alinéa 3, appelle une autre observation. En effet, l'exposé des motifs porte :

"Il va de soi que les établissements travaillant pour le département de la Défense nationale ne tombent pas sous l'application de ces dispositions. C'est ainsi qu'une entreprise qui fournirait des objets d'ameublement ou des fournitures de bureau, par exemple, reste soumise sans condition aux services de l'inspection du travail prévus à l'article 1er. Seuls, les établissements qu'il convient de soustraire aux curiosités indiscrètes, au sens de l'article 120 ter du Code pénal, font l'objet des dites dispositions. En vue d'éviter toute incertitude, c'est le Ministre ayant la Défense nationale dans ses attributions qui juge quels sont les travaux qui intéressent effectivement la défense du territoire".

Si l'intention du Gouvernement est bien de ne limiter les cas d'application de l'article 2, alinéa 3, qu'aux seuls établissements prévus par

.../...

l'article 120 ter du Code pénal, il conviendrait d'apporter cette précision dans le texte même de la loi.

+

+ +

L'article 3, alinéa 2, devrait, conformément à l'observation faite au sujet de l'article 1er, alinéa 1er, être rédigé comme suit :

"... des lois et règlements relatifs aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ainsi que de la législation sociale".

De même, l'article 5, alinéa 1er, devrait être remplacé par la disposition suivante :

"En ce qui concerne les établissements visés à l'article 2, alinéa 1er, l'application des lois et règlements relatifs aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ainsi que de la législation sociale, est surveillée et contrôlée par les agents désignés à cet effet par le Ministre qui a la Défense nationale dans ses attributions".

+

+ +

.../...

Le début de l'article 8 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 8.-

En dehors de la mission prévue à l'article 3, alinéa 2, les membres de l'inspection du travail sont notamment chargés : ... ".

+

+ +

L'article 9, alinéa 1er, 4°, a, prévoit que les membres de l'inspection du travail peuvent "entendre l'employeur, ses préposés ou mandataires ainsi que les travailleurs sur tous faits susceptibles d'éclairer l'inspection du travail".

Or, la convention n° 81, dans son article 12, 1°, c, i, prévoit que les inspecteurs du travail peuvent : " interroger, soit seuls, soit en présence de témoins, l'employeur ou le personnel de l'entreprise sur toutes les matières relatives à l'application des dispositions légales".

Le texte du projet est plus restrictif que celui de la convention et il conviendrait de reprendre celui-ci.

+

+ +

.../...

L'article 10, alinéa 4, prévoit que l'employeur peut exercer auprès du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale un recours contre les mesures prises par les membres de l'inspection du travail en vertu des alinéas 2 et 3 du même article.

Le projet ne prévoit pas les modalités de ce recours.

Il serait préférable de rédiger l'alinéa comme suit :

"L'employeur intéressé peut, selon les modalités fixées par arrêté royal, exercer auprès du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale un recours contre les mesures visées aux alinéas 2 et 3 du présent article.

Le recours n'est pas suspensif".

\+

\+ \+

A l'article 13, alinéa 2, et à l'article 14, il conviendrait d'omettre les mots "s'il y a lieu".

En effet, le projet offre le désavantage que les mesures réglementaires prévues ne seraient prises que lorsque des difficultés, qu'il vaudrait mieux prévenir, auront déjà surgi.

\+

\+ \+

.../...

L'article 21 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 21.-

Toutes les dispositions du livre Ier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi ou ses arrêtés d'exécution".

+

+ +

A l'article 22, les mots "où celle-ci a été commise" devraient être remplacés par les mots : "où l'infraction a été commise".

+

+ +

L'article 25 du projet abroge un grand nombre de dispositions"en ce qui concerne le contrôle effectué par les membres de l'inspection du travail". Il serait préférable de faire coïncider l'entrée en vigueur de la loi avec la publication des arrêtés prévus à l'article 26 du projet. Ce système éviterait toute difficulté quant aux textes réglant l'inspection du travail. Si le Gouvernement ne peut, en raison de l'urgence du projet, se rallier à cette proposition, il conviendrait de modifier les articles 25 et 26 conformément au texte ci-après :

.../...

Le liminaire de l'article 25 serait mieux rédigé comme suit :

"Article 25.-

Sont abrogés , en ce qui concerne l'inspection du travail : ... (la suite comme au projet) ...".

Les 7° et 18° de l'article 25 doivent être omis, les dispositions citées étant déjà abrogées.

Le 26° devrait être rédigé comme suit :

"26° L'article 25, alinéas 1er à 4 et 7, et l'article 29 de l'arrêté royal du 5 avril 1952 coordonnant les lois portant réglementation du travail à domicile au point de vue des salaires et de l'hygiène".

La rédaction suivante est proposée pour l'article 26 :

"Article 26.-

Le Roi, par arrêtés délibérés en conseil des Ministres, abrogera ou modifiera les dispositions des lois et arrêtés-lois relatifs aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ainsi que celles de la législation sociale, en vue de les mettre en concordance avec les dispositions de la présente loi".

.../...

Ce texte, plus complet, a l'avantage d'imposer au Gouvernement de prendre des arrêtés de mise en concordance, ce que le projet ne prévoyait pas, et, d'autre part, d'étendre les mesures de mise en concordance aux textes de la législation sociale.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	J. SUETENS,	eerste-voorzitter, premier président,
	G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,
	K. MEES,	conseillers d'Etat,
	F. VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	J. LIMPENS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint, griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. K. MEES.

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

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

Le rapport a été présenté par M. L. DUCHATELET, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.