ADV. L. 6353/1.

Coordinatie (2)

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 8e september 1958 door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de arbeidsduur van het fabricatiepersoneel tewerkgesteld in de industriële broodbakkerijen, de kleinbakkerijen en de kleinbanketbakkerijen", heeft de 9e oktober 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 8 septembre 1958, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant la durée du travail du personnel de fabrication occupé dans les boulangeries industrielles, les boulangeries et les pâtisseries artisanales", a donné le 9 octobre 1958 l'avis suivant :

Doel van het ontwerp is in de industriële broodbakkerijen, de kleinbakkerijen en de kleinbanketbakkerijen die onder de nationale paritaire comité's voor de voedingsnijverheid en de handel in voedingswaren ressorteren, de wekelijkse arbeidsduur door de werkgevers op ongelijke wijze over de zes werkdagen van de week te laten verdelen, met dien verstande nochtans dat de dagelijkse arbeidsduur geen tien uren mag overschrijden.

Krachtens artikel 5, tweede en derde lid, van de wet van 14 juni 1921 tot invoering van de achturendag en van de achtenveertigurenweek, waarin het ontwerp geacht wordt zijn rechtsgrond te vinden, kan de Koning, mits de betrokkenen akkoord gaan, voor elke nijverheid, in de uitzonderlijke gevallen waarin de bij artikel 2 derzelfde wet gestelde perken - acht uren per dag en achtenveertig uren per week - niet toepasselijk blijken te zijn, gelijkwaardige beperkingen opleggen over een tijdsbestek van meer dan een week.

Dit betekent dat hij machtiging kan verlenen om binnen zodanig tijdsbestek gedurende een of meer weken langer dan achtenveertig uren per week en noodzakelijkerwijs ook meer dan acht uren per dag te laten arbeiden, mits gedurende de overige in dit tijdsbestek begrepen weken de arbeidsduur een vermindering ondergaat die overeenstemt met de duur van de arbeid boven vermelde perken verricht.

.../...

De door het ontwerp in uitzicht gestelde regeling echter raakt niet aan de beperking van de arbeidsduur tot achtenveertig uren per week ; zij moet alleen toelaten binnen het tijdsbestek van één week op sommige dagen tot tien uren te arbeiden.

Het is alles behalve duidelijk, op het eerste gezicht, of zodanige regeling op artikel 5 van de wet van 14 juni 1921 kan steunen.

De in het ontwerp vervatte regeling verschilt immers van die welke de wet in uitzicht stelt op tweeërlei gebied : de te treffen maatregel is niet dezelfde en de moeilijkheid welke tot het treffen van die maatregel aanleiding geeft evenmin.

De wet wil een aanpassing van het beginsel der achtenveertigurenweek en ook, doch slechts als een noodzakelijk gevolg daarvan, van het beginsel van de achturendag mogelijk maken ; het ontwerp daarentegen raakt slechts aan het beginsel van de achturendag.

Aangezien beide maatregelen niet zozeer verschillen in aard dan wel in graad en het ontwerp hier minder ver gaat dan de wet, schijnt deze vaststelling, op zichzelf beschouwd, geen ernstig bezwaar tegen de omtworpen regeling te kunnen doen rijzen.

.../...

Zij staat echter niet alleen. Zomin uit de tekst van bedoelde wetsbepaling als uit de daarop geleverde commentaar (verslag van de centrale afdeling van de Kamer van Volksvertegenwoordigers - verslag van de verenigde commissies van de Senaat - toelichting van verslaggever senator DUPRET en van senator DESPRET ter zitting van 26 oktober 1920), kan men afleiden dat de wetgever, waar hij de Regering een middel tot verzachting van vermelde beginsels ter hand stelde, aan andere de toepassing van de algemene regel in de weg staande moeilijkheden heeft gedacht dan die welke zich voordoen in nijverheden waar binnen een tijdsbestek van meer dan een week de arbeidsgelegenheid uiteraard hoogten en laagten kent.

Het ontwerp daarentegen wil klaarblijkelijk alleen soortgelijke moeilijkheden verhelpen, ontstaan in een nijverheid waar binnen het tijdsbestek van een week de arbeidsgelegenheid door hoogten en laagten gekenmerkt is. Het wil, met andere woorden, een regeling treffen voor een geval waaraan de wetgever niet schijnt te hebben gedacht.

Men kan weliswaar niet beweren dat de wet zodanige regeling verbiedt ; het zal nochtans niemand ontgaan dat men zich hier bevindt op het enge randgebied dat toepassing van de wet volgens haar geest scheidt van ongeoorloofde toevoeging aan het bepaalde in de wet.

.../...

Aangezien men, eensdeels, niet inziet waarom de wetgever, na het beginsel der compensatie te hebben aanvaard voor uitzonderlijke gevallen waarin de bij artikel 2 van de wet gestelde beperking niet toepasselijk blijkt te zijn, zou geweigerd hebben dit beginsel ook binnen het tijdsbestek der week gelding te verlenen indien hij de mogelijkheid van zodanige uitzonderlijke om de week weerkerende toestanden voor ogen had gehad, en, anderdeels, reeds in tal van besluiten soortgelijke regelingen als die welke het ontwerp wil invoeren, werden getroffen, waarvan de oudste teruggaat tot de jaren onmiddellijk na de inwerkingtreding van de wet van 14 juni 1921, en noch de rechtspraak noch de rechtsleer die regelingen tot dusver hebben aangevochten, meent de Raad van State niet tot de onwettelijkheid van het ontwerp te moeten besluiten.

Hij wil er echter met nadruk op wijzen dat elke compensatiemaatregel, getroffen op grond van artikel 5, tweede en derde lid, hierin grondig verschillend van die welke artikel 2, tweede tot vierde lid, derzelfde wet toelaat, slechts mogelijk is op voorwaarde dat in de betrokken nijverheid een uitzonderlijke toestand heerst die de toepassing van de algemene in artikel 1, eerste lid, gestelde regel in de weg staat.

.../...

Men kan dus niet volstaan met te verwijzen naar het akkoord dat tussen de betrokkenen is tot stand gekomen ; bedoelde voorwaarde is onmisbaar voor de geldigheid van de te treffen regeling en uit de aanhef van het ontwerp moet blijken dat die essentiële voorwaarde vervuld is.

\+

\+ \+

Voorts moge worden opgemerkt dat, luidens artikel 14 van de wet van 14 juni 1921, gewijzigd bij koninklijk besluit van 15 januari 1954, de Koning de hem bij artikel 5 van dezelfde wet verleende bevoegdheid eerst dan kan uitoefenen nadat hij het advies heeft ingewonnen niet alleen van de verenigingen der betrokken bedrijfshoofden en arbeiders en van de Nationale Arbeidsraad, maar ook van de Hoge Raad voor nijverheid en handel.

Het ontwerp verwijst niet naar het advies van laatstvermelde Hoge Raad.

Deze bij koninklijk besluit van 6 juli 1890 opgerichte en laatst bij koninklijk besluit van 15 januari 1896 gereorganiseerde raad is in rechte niet ontbonden.

.../...

In feite echter zou hij sedert lang niet meer bestaan.

In talrijke vroegere adviezen heeft de Raad van State steeds opnieuw er op gewezen dat, indien de feitelijke toestand zo is, de wetgeving met de feiten in overeenstemming moet worden gebracht.

Dit kan best geschieden door de vermelding van de Hoge Raad te schrappen uit alle wetteksten die de raadpleging er van voorschrijven.

De Raad van State kan er slechts zijn verwondering over uitdrukken dat deze eenvoudige maatregel, die voorgoed een einde zou maken aan de huidige wanordelijke toestand, tot dusver nog niet werd getroffen.

Le projet a pour objet de permettre aux employeurs de répartir inégalement dans les boulangeries industrielles, les boulangeries et les pâtisseries artisanales qui ressortissent aux commissions paritaires nationales de l'industrie et du commerce alimentaires, la durée hebdomadaire du travail sur les six jours ouvrables de la semaine, étant entendu que la durée quotidienne du travail ne peut dépasser dix heures.

Aux termes de l'article 5, alinéas 2 et 3, de la loi du 14 juin 1921 instituant la journée de huit heures et la semaine de quarante-huit heures, qui est censée constituer le fondement légal du projet, le Roi peut, moyennant l'accord des intéressés, établir pour chaque industrie, dans les cas exceptionnels où les limitations énoncées à l'article 2 de la même loi - huit heures par jour et quarante-huit heures par semaine - ne semblent pas applicables, des limitations équivalentes sur un espace de temps plus long que la semaine.

Cela signifie que le Roi peut accorder l'autorisation de travailler dans cet espace de temps, pendant une ou plusieurs semaines, plus de quarante-huit heures par semaine, et, en cas de nécessité, plus de huit heures par jour, à condition que, pendant les autres semaines comprises dans ledit espace de temps, la durée du travail subisse une réduction qui corresponde à la durée du travail effectué au delà des limites précitées.

.../...

La réglementation prévue par le projet n'affecte toutefois pas la limitation de la durée du travail à quarante-huit heures par semaine; son seul objet est de permettre de travailler certains jours jusqu'à dix heures par jour dans le laps de temps d'une semaine.

A première vue, l'on n'aperçoit guère comment une telle réglementation pourrait être fondée sur l'article 5 de la loi du 14 juin 1921.

La réglementation envisagée par le projet diffère, en effet, en deux points de celle qui est prévue par la loi : la mesure envisagée n'est pas la même et la difficulté qui en est l'origine ne l'est pas davantage.

Si la loi entend permettre certains ajustements au principe de la semaine de quarante-huit heures et, par voie de conséquence seulement, à celui de la journée de huit heures, le projet, en revanche, ne touche qu'au principe de la journée de huit heures.

Comme ces deux mesures diffèrent plutôt en degré qu'en nature, et comme le projet a une portée plus limitée que la loi, il ne semble pas , eu égard à cette constatation, qu'il puisse y avoir de sérieuses objections à la réglementation projetée.

D'autres constatations s'imposent toutefois. Ni le texte de la disposition légale précitée, ni les commentaires qui en ont été donnés (rapport de la section centrale de la Chambre des représentants -

.../...

rapport des commissions réunies du Sénat - développement du sénateur DUPRET, rapporteur, et du sénateur DESPRET à la séance du 26 octobre 1920), ne permettent de conclure que le législateur, lorsqu'il a mis à la disposition du Gouvernement un moyen d'atténuer la rigueur des dits principes, ait songé à d'autres difficultés de nature à empêcher l'application normale de la loi qu'à celles qui se présentent dans des industries où le volume des travaux subit nécessairement d'importantes fluctuations en un espace de temps plus long qu'une semaine.

Le projet , par contre, ne tend manifestement qu'à remédier à des difficultés du même genre qui surgissent dans une industrie où le volume de travail varie considérablement en l'espace d'une semaine. Autrement dit, le projet tend à établir une réglementation pour un cas que le législateur ne paraît pas avoir envisagé.

Certes, l'on ne pourrait affirmer que la loi interdit une pareille réglementation; il n'échappera néanmoins à personne que l'on se trouve à la frontière étroite qui sépare l'application de la loi conformément à son esprit et l'extension illicite de ses dispositions.

Comme, d'une part, on ne voit pas pourquoi le législateur , après avoir admis le principe de la compensation pour des cas exceptionnels où la limitation prévue par l'article 2 ne semble pas applicable, en aurait refusé l'application pour des périodes d'une semaine s'il s'était trouvé en présence de circonstances exceptionnelles identiques se reproduisant chaque

semaine et que, d'autre part, des réglementations analogues à celles que le projet tend à établir, ont fait l'objet d'un grand nombre d'arrêtés, dont le plus ancien remonte aux années qui ont immédiatement suivi l'entrée en vigueur de la loi du 14 juin 1921, sans que ces réglementations aient jusqu'ici été attaquées ni par la doctrine ni par la jurisprudence, le Conseil d'Etat n'estime pas devoir conclure à l'illégalité du projet.

Il tient néanmoins à souligner que toute mesure compensatoire prise en vertu de l'article 5, alinéas 2 et 3 , différant en cela de celle qui serait prise par application de l'article 2, alinéas 2 à 4, de la même loi, n'est possible que si,dans l'industrie intéressée, se présente une situation exceptionnelle qui s'oppose à l'application de la règle générale énoncée à l'article 1er, alinéa 1er.

Il ne suffit donc pas de faire état de l'accord intervenu entre les intéressés; la condition précitée est indispensable à la validité de la réglementation à prendre et il importe qu'il ressorte du préambule que cette condition essentielle est remplie.

\+

\+ +

Il y a lieu de signaler également qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 14 juin 1921, modifiée par l'arrêté royal du 15 janvier 1954, le Roi

/

ne peut exercer les attributions qui lui sont conférées par ladite loi qu'après avoir pris l'avis non seulement des associations de chefs d'entreprise et de travailleurs intéressés et du Conseil national du travail, mais aussi du Conseil supérieur de l'industrie et du commerce.

Le projet ne contient aucune référence à l'avis de ce Conseil supérieur.

Celui-ci, créé par un arrêté royal du 6 juillet 1890 et réorganisé pour la dernière fois par un arrêté royal du 15 janvier 1896, n'est pas dissous en droit.

En fait, il semble ne plus exister depuis longtemps.

Dans de nombreux avis, le Conseil d'Etat a rappelé que, dans pareilles circonstances de fait, il importait de mettre la législation en concordance avec la réalité.

A cette fin, il conviendrait de supprimer la mention du Conseil supérieur dans tous les textes légaux qui en prescrivent la consultation.

Le Conseil d'Etat ne peut qu'exprimer son étonnement de ce qu'une mesure aussi simple, qui mettrait définitivement un terme à la confusion actuelle, n'ait pas encore été prise.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs : premier président,

G. VAN BUNNEN, raadsheren van State,
K. MEES, conseillers d'Etat,

L. FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DUCHENE, assessoren de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.