

MTL.

- 1 -

L.7389/2.

24. MAI 1961

Transmis à M.

Overgemaakt aan de H.

Coordination (2)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 16e december 1960 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot codificering van de arbeidsreglementering", heeft de 24e maart 1961 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 16 décembre 1960, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "codifiant la réglementation du travail", a donné le 24 mars 1961 l'avis suivant :

I. Inleiding.

Het aan de Raad van State gevraagde advies heeft tot voorwerp een voorstel van wet tot codificering van de arbeidsreglementering.

Uit de toelichting blijkt dat de indiener van het voorstel uitgaat van de "chaotische toestand" van de arbeidsreglementering waarvan de teksten "zonder de minste logische of methodische orde tot stand gekomen zijn". Het "gebrek aan eenheid in de huidige arbeidsreglementering" is volgens de auteur duidelijk genoeg aangetoond.

Zich steunend op "het initiatief genomen tot coördinatie van de wetten met betrekking tot de verschillende arbeidsovereenkomsten", en op het "Wetboek van arbeidsbescherming", besluit de auteur van het voorstel tot de noodzakelijkheid "van een codificering van de talrijke voorzieningen die achtereenvolgens zijn getroffen op het gebied van de arbeidsreglementering", zodat samen met de verwachte codificering van de arbeidsovereenkomsten, de voorgestelde codificering van de arbeidsreglementering en de teksten betreffende de sociale voorzorg en de sociale zekerheid, een Belgisch Sociaal Wetboek tot stand zou komen. Volgens de toelichting ligt het niet in de bedoeling van de indiener "aan de inhoud van de behandelde bepalingen zelf te raken", en "doet de codificering geen afbreuk aan de grondbeginselen die in de wetsbepalingen zijn neergelegd". Het gaat er om "in de formulering

van de begrippen die in de verschillende teksten zonder reden op uiteenlopende wijze omschreven zijn, eenheid te brengen", en de "bepalingen betreffende een zelfde punt, die over een groot aantal wetten en besluitwetten verspreid zijn, in een zo logisch mogelijk geheel samen te brengen". Ook heeft het voorstel tot doel "een aantal artikelen van overvloedige wendingen te zuiveren, precieser op te stellen en logischer te rangschikken".

Ook al is de indiener van het voorstel "overtuigd van de dwingende noodzaak van de herziening van deze materie", toch meent hij dat "zij in haar huidige vorm reeds kan gecodificeerd worden tot een samenhangend en logisch geheel dat de mogelijkheid tot latere aanpassingen open laat".

Uit het schrijven d.d. 9 januari 1961 van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, die om advies heeft gevraagd, blijkt niet dat het in de bedoeling van de Regering ligt zich bij het voorstel aan te sluiten, te meer daar verscheidene delen van het voorstel door een aantal ingediende wetsontwerpen grondig gewijzigd zouden kunnen worden.

Gelet op het door de indiener nagestreefd doel en op de houding van de Regering, lijkt een grondige ontleding en een uitvoerige bespreking van de artikelen minder aangewezen dan een aandachtig onderzoek van enkele algemene vraagpunten die de opzet van het voorstel als zodanig raken en hun belang blijven behouden, ook wanneer in een aantal artikelen grondige wijzigingen zouden worden aangebracht of sommige delen van het voorstel zelfs door een gans nieuwe tekst zouden worden vervangen.

Deze vraagpunten van algemene aard zijn :

- 1° Kan de codificatie van het sociaal recht worden verwezenlijkt in de zin zoals zij in de toelichting van het voorstel in uitzicht wordt gesteld ?
- 2° Wat moet onder "arbeidsreglementering" worden verstaan en welke regelingen moeten in dit voorstel worden opgenomen ?
- 3° Kan de nagestreefde vereenvoudiging en herziening reeds van nu af in een ruimere mate worden verwezenlijkt, dan in het voorstel wordt gedaan ?

II. Codificatie van het sociaal recht.

Codificatie mag geen doel op zichzelf zijn ; het is een juridisch-technisch middel om tot een betere rechtsregeling te komen, om een vereenvoudiging, een verduidelijking en een logischere en meer rationele uitbouw van de rechtstak te verwezenlijken.

Is een ~~codificering van~~ de arbeidsreglementering in de huidige stand van het Belgisch recht mogelijk ?

Ten eerste veronderstelt codificatie dat in de verschillende * in het Wetboek opgenomen regelingen een gemeenschappelijk element te onderkennen valt dat de samenbundeling en eenmaking in voldoende mate verantwoordt, een werkelijke vereenvoudiging mogelijk maakt en het geheel der wetgeving verduidelijkt. Daaruit volgt dat een bruikbaar criterium voorhanden moet zijn om de omvang en de inhoud van het sociaal recht nauwkeurig te bepalen. Het is zeer de vraag of

.../...

gelet op de veranderlijkheid die aan de te behandelen stof eigen is, een dusdanig criterium voorhanden is. Anderzijds bestaat het gevaar dat de codificatie van het sociaal recht, een oorzaak zou kunnen worden van verstarring van dat recht, dan wanneer uiteraard dat recht betrekking heeft tot een veranderlijke stof.

Ook in het buitenland werd reeds gewezen op de bijzondere moeilijkheden die bij een ware codificatie van het sociaal recht oprijzen, alsmede op het zeer betwistbaar belang van het eenvoudig samenbrengen van bestaande teksten "zonder dat hun inhoud tot wezenlijke eenheid en eenvoud - de grondslag van de codificatie - gebracht is" (Levenbach, Arbeidsrecht, blz. 35).

Dit betekent echter niet dat meteen moet worden verzaakt aan elke poging om de door de indiener van het voorstel beoogde doeleinden te bereiken : meer klaarheid, orde en eenvormigheid in de sociale wetgeving te brengen.

Om die oogmerken te verwezenlijken, is het ongetwijfeld wenselijk, verschillende belangrijke delen van het sociaal recht te groeperen zonder daarom noodzakelijk een codificatie op het oog te hebben.

In de opvatting van de auteur van het voorstel vormen arbeidsbescherming en arbeidsreglementering twee afzonderlijke delen van het Sociaal Wetboek.

.../...

Het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming is echter geen wettelijke regeling, maar een verordening door de Koning uitgevaardigd ter uitvoering onder meer van de wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en stoomketels, en van de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen.

Een regeling bij koninklijk besluit uitgevaardigd, kan niet in een Wetboek worden opgenomen zonder haar karakter van verordening te verliezen.

Bovendien doet het wetsvoorstel zelf afbreuk aan het opzet, van de arbeidsbescherming en de arbeidsreglementering twee afzonderlijke delen van het Sociaal Wetboek te maken. Om de hiervoor aangeduide juridisch-technische reden kan dit doel in het Belgisch positief recht overigens niet worden bereikt.

Hieruit kan reeds een eerste voorlopig besluit worden getrokken, dat het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming niet in een Sociaal Wetboek kan worden ingeschakeld. De vraag of de wettelijke voorschriften ter uitvoering waarvan deze verordening is genomen, tot de arbeidsreglementering behoren en in dat deel van het Wetboek een plaats vinden, zal hierna worden onderzocht.

+

+ +

.../...

De ontworpen codificatie van het sociaal recht, zoals zij door de auteur van onderhavig voorstel wordt toegelicht, doet in de tweede plaats de vraag rijzen of er aanleiding toe bestaat de arbeidsreglementering onder te brengen in hetzelfde wetboek als het arbeidsovereenkomstenrecht en de sociale zekerheid. Of het bovendien wenselijk is in dat wetboek nog andere regelingen op te nemen - bijvoorbeeld de bedrijfsorganisatie en de arbeidsgeschillen - kan hier onbesproken blijven, vermits dit vraagstuk geen rechtstreeks verband houdt met onderhavig wetsvoorstel.

Het samenbrengen van het arbeidsovereenkomstenrecht, de arbeidsreglementering en de sociale zekerheid kan op het eerste gezicht worden verantwoord door de overweging, dat alle desbetreffende regelingen betrekking hebben op degenen die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn. Het gemeenschappelijk element ligt dan in het toepassingsgebied *ratione personae*.

Dat het arbeidsovereenkomstenrecht uitsluitend de rechtsbetrekkingen tussen werkgevers en werknemers regelt, hoeft geen verder betoog.

De sociale zekerheid, zoals ze door de besluitwetten van 28 december 1944, 10 januari 1945 en 7 februari 1945 is georganiseerd, is in beginsel eveneens uitsluitend toepasselijk op degenen die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn.

.../...

Niettemin werd dit stelsel ook uitgebreid tot het overheidspersoneel (bijvoorbeeld door de wet van 20 mei 1949).

Daarnaast ontwikkelt zich geleidelijk ook een apart stelsel van sociale zekerheid voor zelfstandigen.

Wil men dus het gemeenschappelijk toepassingsgebied *ratione personae* als bindement van het Sociaal Wetboek handhaven, dan kunnen daarin alleen worden opgenomen de regelingen van sociale zekerheid, die uitsluitend of tenminste mede - zoals bijvoorbeeld de beroepsziektenwet en de kinderbijslagwet - op werknemers toepasselijk zijn. Zulks stuit dan echter op het bezwaar, dat daardoor de eenheid van de sociale zekerheid in het gedrang zou kunnen worden gebracht.

Stuit het opnemen in het Sociaal Wetboek van de sociale zekerheid - en *a fortiori* van de sociale voorzorg, welk begrip tot zeer uiteenlopende interpretaties aanleiding kan geven - op niet te verwaarlozen moeilijkheden en bezwaren, dan rijzen niet minder delicate problemen in verband met de arbeidsreglementering, althans indien men het toepassingsgebied *ratione personae* als gemeenschappelijk element van het wetboek wil behouden.

Het toepassingsgebied van een groot aantal voorschriften wordt door het wetsvoorstel zelf uitgebreid buiten de kring dergenen die door een arbeidsovereenkomst zijn verbonden.

De vraag zou kunnen worden gesteld, of het uiteraard niet wenselijk ware het toepassingsgebied van de arbeidsreglementering geheel te beperken tot de werkgevers en de werknemers, of geheel uit te breiden tot personen

die niet door een arbeidsovereenkomst zijn verbonden. Het antwoord op die vraag mag niet afhankelijk worden gesteld van de wens het sociaal recht te codificeren, maar hangt af van de inhoud die men aan de arbeidsreglementering wil geven en het doel dat men door die regeling nastreeft. Over de wenselijkheid de arbeidsreglementering in het Sociaal Wetboek op te nemen, kan dus maar een definitief oordeel worden uitgesproken, nadat de omvang van de arbeidsreglementering is bepaald ; hierover zal hierna worden gehandeld.

+

+ +

Intussen zou de mening kunnen worden vooropgesteld, dat het gemeenschappelijk element van alle regelingen die in het Sociaal Wetboek zouden worden opgenomen, ook elders kan worden gezocht dan in het toepassingsgebied *ratione personae*. De vraag is echter of in de huidige stand van de sociale wetgeving en gelet op de snelle ontwikkeling van deze rechtspraak, zulk element voorhanden is (Durand en Jaussaud : *Traité de droit du travail*, I, blz. 120 ; Rouast en Durand : *Précis de législation industrielle (Droit du travail)*, blz. 34).

Nu is het ongetwijfeld zo, dat over de inhoud en de omvang van het sociaal recht zulke verscheidene en uiteenlopende opvattingen kunnen worden verdedigd en in de rechtsleer ook worden verdedigd (zie bijvoorbeeld Van Esveld : De ontplooiing van het individu in het arbeidsrecht, blz. 141 en volgende ; F. Van der Ven : Inleiding tot het arbeidsrecht, blz. 20 en volgende, 104 en volgende) dat het begrip "sociaal recht" zelf zeker niet als grondslag voor een sociaal wetboek kan dienen. Zelfs indien de voorgestelde begripsomschrijvingen in zulke mate bevrediging schenken, dat zij de rechtsleer toelaten een voor de studie van het sociaal recht noodzakelijke systematiek op te maken, zijn die begripsbepalingen daarom nog niet dienstig om tot een nuttige codificatie te komen.

.../...

III. Omvang van de arbeidsreglementering.

Het wetsvoorstel onderscheidt twee belangrijke onderverdelingen in de arbeidsreglementering : de voorschriften betreffende de arbeidsvoorwaarden (boek I) en de wettelijke bepalingen betreffende de veiligheid en de gezondheid van de werknemers (boek II).

Tot de voorschriften betreffende de arbeidsvoorwaarden worden geacht te behoren :

- 1° de regelingen waardoor beperkingen worden gesteld aan de tewerkstelling van vrouwen en kinderen en van vreemdelingen (titel I);
- 2° de bepalingen betreffende de arbeids- en rusttijden gedurende een bepaalde arbeidsperiode (titel II), dit wil zeggen die waardoor de arbeidsduur wordt beperkt (hoofdstuk I), de nachtarbeid wordt geregeld (hoofdstuk II) en rusttijden tijdens de uren worden voorgeschreven (hoofdstuk III);
- 3° de regeling betreffende de rustdagen (titel III), met name de rust bij bevalling (hoofdstuk I), de zondagsrust (hoofdstuk II), de betaalde feestdagen (hoofdstuk III) en de jaarlijkse vakantie (hoofdstuk IV).

De wettelijke bepalingen betreffende de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zijn heel wat minder talrijk dan die betreffende de arbeidsvoorwaarden, omdat de eigenlijke regeling door de Koning werd uitgevaardigd en voorkomt in het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming.

+

+ +

.../...

De regelingen waarvan het wetsvoorstel de codificatie beoogt, geven aan het begrip "arbeidsreglementering" een inhoud, welke in grote lijnen overeenstemt met die welke de Belgische rechtsleer eraan geeft (zie bv. Horion : Précis de droit social belge, titel II; Van Goethem en Geysen : Arbeidsrecht, titel III).

De inhoud van het voorgestelde Wetboek op de arbeidsreglementering vertoont ook veel overeenstemming met boek II van het Franse Arbeidswetboek, dat eveneens over de arbeidsreglementering handelt.

Hoewel over de omvang van de arbeidsreglementering in grote lijnen een betrekkelijke eensgezindheid bestaat, toch blijft er nog een zekere aarzeling over betreffende bepaalde regelingen.

Om alle twijfel over de omvang van de arbeidsreglementering en meteen over de inhoud van onderhavig wetsvoorstel weg te nemen, lijkt het wenselijk een criterium te zoeken op grond waarvan de grenzen van de arbeidsreglementering duidelijk en nauwkeurig kunnen worden afgebakend.

Als mogelijke criteria zouden onder meer in aanmerking kunnen worden genomen :

- 1° het doel van de regeling;
- 2° het voorwerp van de regeling;
- 3° de juridische aard van de rechtsregel;
- 4° het toepassingsgebied van de regeling.

.../...

Elk dezer criteria wordt hierna op zijn bruikbaarheid getoetst en eventueel wordt eraan toegevoegd tot welke classificatie de toepassing ervan leidt.

1° Doel van de regeling.

Doorgaans wordt gesteld, dat de arbeidsreglementering de bescherming van de werknemers beoogt tegen arbeidsvoorwaarden waaraan ernstige nadelen of gevaren verbonden zijn voor hun lichamelijke of morele integriteit, hun gezinsleven of de normale ontplooiing van hun menselijke persoonlijkheid (Rouast en Durand : op. cit., nr 309, blz. 352; Horion : op. cit., blz. 100 en 102).

De bescherming van de werknemers tegen mensonwaardige arbeidsvoorwaarden is echter in niet geringe mate het doel van het ganse arbeidsrecht, inzonderheid van het arbeidsovereenkomstenrecht.

Overigens streeft menige regeling die algemeen geacht wordt tot de arbeidsreglementering te behoren, een gans ander doel dan de bescherming van de werknemers na. Sommige moeten eerder worden beschouwd als een bijdrage tot een betere ordening van het bedrijfsleven in het algemeen, van een bepaalde bedrijfstak of van de arbeidsmarkt (cfr. Horion : op. cit., blz. 102).

Indien men bij het bepalen van de omvang van de arbeidsreglementering rekening zou houden met het doel van de regeling, zouden de voornoemde regelingen geheel of gedeeltelijk uit het ontwerp van wet moeten worden weggelaten. Bovendien zou om voornoemde reden ook geen

.../...

nauwkeurige scheidingslijn kunnen worden getrokken tussen het arbeidsovereenkomstenrecht en de arbeidsreglementering.

2° Voorwerp van de regeling.

Laatstgenoemd bezwaar doet zich nog scherper aanvoelen, wanneer men het voorwerp van de arbeidsreglementering in aanmerking neemt.

De desbetreffende wetten leggen aan de werkgever een aantal verplichtingen op die hij bij de indienstneming en de tewerkstelling van de werknemers in acht moet nemen. Zij beperken dus in zeer ruime mate de contractsvrijheid van partijen bij het bepalen van de arbeidsvoorwaarden en vormen een rechtstreekse inmenging van de wetgever in de uitvoering der overeenkomst.

De nauwe verwantschap van zulke regelingen met het arbeidsovereenkomstenrecht is zonder meer duidelijk. Dit laatste onderwerpt toch ook de arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer aan een aantal dwingende voorschriften en heeft een zeer grote beperking van de contractsvrijheid ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden tot gevolg.

De verplichting van de werkgever om de werknemer in menswaardige voorwaarden te doen arbeiden, vloeit zowel voort uit het arbeidsovereenkomstenrecht als uit de arbeidsreglementering.

.../...

Het verrichten van arbeid is een essentieel element van de arbeidsovereenkomst. Men zou dus op goede gronden kunnen beweren, dat alle wettelijke regelen die de voorwaarden waarin de arbeidsprestatie moet worden geleverd bepalen, tot het arbeidsovereenkomstenrecht behoren, met het gevolg dat de arbeidsreglementering praktisch totaal in dit laatste zou worden ingeschakeld. Maar evengoed zou kunnen worden voorgehouden, dat alle voorschriften betreffende de rechten en plichten van de tot het verrichten van arbeid verplichte partij tijdens de uitvoering van de overeenkomst, deel uitmaken van de arbeidsreglementering. In die opvatting zouden daartoe dan ook behoren, de regelingen betreffende de betaling van het loon en de wetgeving op het arbeidsreglement, waarin de arbeidsvoorwaarden moeten worden bekendgemaakt (cf. Horion : op. cit., blz. 100; vergelijk ook Abel en Lagasse : Code industriel belge, I). Zelfs zouden dan de bepalingen over de rechten en plichten van de partij tijdens de uitvoering van de overeenkomst, uit de wetten op de arbeidsovereenkomsten moeten worden gelicht.

Uit voorgaande overwegingen moge blijken, dat ook het voorwerp van de regeling geen bruikbaar criterium vormt om de plaats van de arbeidsreglementering in het arbeidsrecht nauwkeurig en met zekerheid te bepalen.

3° Juridische aard van de rechtsregel.

Het verschil tussen het arbeidsovereenkomstenrecht en de arbeidsreglementering zou ook hierin kunnen worden gezocht, dat de voorschriften van het eerste van privaatrechtelijke aard zijn, terwijl de arbeidsreglementering de administratieve politie van de arbeid vormt en tot het strafrecht behoort.

.../...

De meeste auteurs aanvaarden weliswaar dit onderscheid, maar zij wijzen meteen toch op de relatieve waarde en het beperkte belang van dit onderscheid, vooral ten aanzien van het arbeidsrecht (Mok : Arbeidsrecht, blz. 7 ; V. Van der Ven : op.cit., blz. 139 e.v.). Opgemerkt werd onder meer dat de voorschriften van de arbeidsreglementering niettegenstaande hun strafrechtelijke en administratieve aard niettemin ook de contractsvrijheid van de bij de arbeidsovereenkomst betrokken partijen beperken en in die overeenkomst geïntegreerd worden (Durand en Vitu : Traité de droit du travail, II, nr 202, blz.373-374 ; zie ook : Rivero en Savatier : op.cit.,blz.241 ; Lyon-Caen : op. cit., blz. 177; Velge : op.cit.,I, blz.3).

Overigens bevat de arbeidsreglementering ook menig privaatrechtelijk voorschrift, hoewel in de meeste gevallen de werkgever die deze burgerrechtelijke verplichtingen niet nakomt, tevens strafbaar is.

Daartegenover staat dan, dat sommige burgerrechtelijke verplichtingen die hun oorsprong niet in de wetgeving op de arbeidsreglementering vinden, niettemin strafrechtelijk gesanctioneerd worden.

Indien men het arbeidsrecht moest indelen naar gelang van de privaatrechtelijke of strafrechtelijke aard van de rechtsregel, zou men er noodzakelijk toe worden gebracht, bepaalde regelingen, die nochtans een sluitend geheel vormen, uit elkaar te rukken, wat de vereenvoudiging en de overzichtelijkheid van het sociaal recht ongetwijfeld niet ten goede zou komen, de toepassing ervan zou bemoeilijken en dienvolgens de rechtszekerheid geenszins zou bevorderen.

.../...

4° Toepassingsgebied van de regeling.

Om de arbeidsreglementering van het arbeids-overeenkomstenrecht te onderscheiden, zou ten slotte het toepassingsgebied *ratione personae* van de betrokken regelingen in aanmerking kunnen worden genomen.

Het aanwenden van dit criterium biedt ongetwijfeld het voordeel, dat het toepassingsgebied van het arbeidsovereenkomstenrecht zonder enige moeilijkheid en nauwkeurig kan worden omschreven : het betreft uitsluitend en volkomen al degenen die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn, dus de werkgevers en de werknemers. Daaraan zouden op goede gronden kunnen worden toegevoegd degenen, die door een leerovereenkomst verbonden zijn, hoewel deze geen eigenlijke arbeidsovereenkomst is (Zie adviezen van de Raad van State in : Senaat 1958-1959, Gedr. St. nr 260, blz. 32; Senaat, 1959-1960, Gedr. St. nr 285, blz. 18).

Volgens artikel 1 van onderhavig wetsvoorstel is ook de arbeidsreglementering in beginsel toepasselijk op allen die door een arbeidsovereenkomst zijn verbonden.

Hierbij rijst dan onmiddellijk de vraag, of er wel aanleiding bestaat tot het behoud van het onderscheid tussen beide takken van het arbeidsrecht, temeer daar uit het voorgaande is gebleken dat ook het doel en het voorwerp van de betrokken regelingen in velerlei opzichten met elkaar verwant zijn.

.../...

Op goede gronden zou kunnen worden beweerd, dat het arbeidsrecht aan klaarheid en overzichtelijkheid zou winnen, indien alle voorschriften die de individuele rechtsbetrekking tussen werkgevers en werknemers regelen, in één enkele wettelijke regeling zouden worden ondergebracht. Deze regeling zou dan een volledig inzicht geven in de rechtspositie van alle bij een arbeidsovereenkomst betrokken partijen. Van deze opvatting vindt men ongetwijfeld reeds sporen in de rechtsleer (zie bijvoorbeeld Lyon-Caen : op. cit., IIe deel; Brun en Galland: *Droit du Travail*, IIe deel; Rivero en Savatier: op. cit., IIIe deel).

Het toepassingsgebied van de arbeidsreglementering kan echter ook ruimer worden gezien dan in het wetsvoorstel en de meeste thans geldende wetten wordt gedaan. In dat geval bestaat er natuurlijk geen reden meer tot versmelting van het arbeidsovereenkomstenrecht en de arbeidsreglementering, maar zal integendeel het onderscheid tussen beide precies in het verschillend toepassingsgebied gelegen zijn.

Door gezaghebbende auteurs wordt het arbeidsrecht omschreven als het geheel van rechtsregelen die de rechtsbetrekking bepalen welke ontstaat door het verrichten van arbeid in ondergeschiktheid. Die ondergeschiktheid vindt weliswaar meestal haar oorsprong in de arbeidsovereenkomst, maar de rechtsgrond daarvoor kan ook gelegen zijn in een andere overeenkomst, bijvoorbeeld wanneer er geen verplichting tot loonbetaling bestaat, of in een publiekrechtelijke regeling (Levenbach : *Arbeidsrecht*, blz. 13, 86, 107 en volgende; Mok : op. cit., blz. 7 en volgende; Durand en Jaussaud : op. cit., I, nr 2, blz. 4; Rouast en Durand : op. cit., blz. 4; Lyon-Caen : op. cit., blz. 237 en 240).

.../...

Indien men die opvatting van het arbeidsrecht aankleeft, moet aan de arbeidsreglementering ongetwijfeld een ruimer toepassingsgebied worden toegewezen dan aan het arbeidsovereenkomstenrecht.

De noodzakelijkheid of de wenselijkheid om het toepassingsgebied van de arbeidsreglementering uit te breiden tot buiten de kring dergenen die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn, heeft zich overigens reeds in het Belgisch recht doen gevoelen.

De vraag zou kunnen worden gesteld, of er geen aanleiding toe bestaat het toepassingsgebied nog ruimer te maken dan thans in het positieve recht en dit wetsvoorstel geschiedt.

Op goede gronden zou kunnen worden betoogd, dat zulks inderdaad het geval is voor alle voorschriften, die ertoe strekken het lichamelijk en geestelijk welzijn van degenen die arbeid verrichten, veilig te stellen.

+

+ +

Alleen blijft dan nog de vraag tot welke personen die regelen moeten worden uitgebreid.

Men zou kunnen beweren, dat alle arbeid in menswaardige voorwaarden moet geschieden en er dus zelfs aanleiding toe bestaat de betrokken regeling uit te breiden tot de zelfstandigen (vergelijk : Van Esveld : op. cit., blz. 141 en volgende). Hoe klemmend de principiële argumenten ten voordele van deze opvatting ook

.../...

mogen zijn, om praktische redenen lijkt het nochtans niet wenselijk de bescherming van de arbeid van zelfstandigen en van degenen die in dienst van een ander persoon werken, in een zelfde wettelijke regeling onder te brengen. De juridische en feitelijke omstandigheden waarin beide categorieën van personen arbeid verrichten, zijn daarvoor te uiteenlopend.

In plaats van het toepassingsgebied tot de zelfstandigen uit te breiden, ware het wenselijker alle bepalingen die op de zelfstandige arbeid betrekking hebben, uit het wetsvoorstel te weren (zie bijvoorbeeld artikel 55).

Zekere aarzeling zal wellicht bestaan om de arbeidsbescherming ook toepasselijk te maken op het overheidspersoneel. Het ambtenarenrecht wordt weliswaar doorgaans beschouwd als een geheel afzonderlijk rechtsgebied, dat in het administratief en niet in het sociaal recht zijn plaats vindt. Dit neemt echter niet weg, dat in het thans geldende recht reeds een aantal sociaalrechtelijke regelingen op het overheidspersoneel van toepassing zijn, bijvoorbeeld de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen (artikel 1, § 1, derde lid), en de ter uitvoering van die wet genomen bepalingen van het Algemeen Reglement voor de arbeidsbescherming (zie bijvoorbeeld artikelen 28 en 830).

+

+ +

.../...

Uit voorgaande overwegingen moge blijken, dat het toepassingsgebied *ratione personae* van de betrokken regelingen een bruikbaar criterium kan zijn om de omvang van de arbeidsreglementering nauwkeurig te bepalen, doch dat meteen de inhoud en zelfs het bestaan van een wet op de arbeidsreglementering, zoals onderhavig wetsvoorstel er een tot stand wil brengen, afhankelijk is van de omvang welke men aan het toepassingsgebied wil geven.

Indien men het toepassingsgebied van de arbeidsreglementering beperkt tot degenen die door een arbeidsovereenkomst verbonden zijn, bestaat er geen aanleiding om de desbetreffende regelingen te scheiden van die welke tot het arbeidsovereenkomstenrecht behoren, vermits zowel de ene als de andere de individuele rechtsbetrekking van de werkgever en de werknemer aan dwingende wetsvoorschriften onderwerpen en het geheel ervan het wettelijk statuut van de werknemer vormt.

Wil men daarentegen aan de arbeidsreglementering een ruimere werkingssfeer toekennen dan aan het arbeidsovereenkomstenrecht, dan moeten de betrokken regelingen worden ingedeeld naargelang zij alleen op de werknemers toepasselijk zijn of de bescherming beogen van allen die arbeid verrichten in dienst van een ander. De eerste kunnen worden ondergebracht in een wet op de arbeidsovereenkomst, de tweede in een wet op de arbeidsbescherming.

Ontleedt men onderhavig wetsvoorstel in functie van het toepassingsgebied *ratione personae* van de betrokken regelingen, dan valt het onmiddellijk op, dat drie categorieën van voorschriften in elk geval uit het voor-

.../...

stel moeten worden gelicht, welke van beide hiervoor gemaakte veronderstellingen ook wordt aanvaard :

- 1° De bepalingen die niet alleen toepassing vinden op degenen die in dienstverband arbeid verrichten, maar ook op de zelfstandigen. Het betreft hier de bijzondere regeling die in de diamantnijverheid geldt ten aanzien van de arbeids- en rusttijden (artikelen 55 tot 57) en het verrichten van arbeid tijdens de jaarlijkse vakantie (artikelen 132 en 133).

Deze voorschriften, die thans het onderwerp uitmaken van de wet van 16 mei 1938 tot regeling van de arbeidsduur in de diamantnijverheid, beogen niet de bescherming van de werknemers, maar betreffen de organisatie van het diamantbedrijf. Daarom zouden zij beter hun plaats vinden in de wet van 30 december 1950 tot regeling der diamantnijverheid. Op te merken valt overigens, dat de straffen bepaald in de wet van 16 mei 1938 niet die zijn welke in de andere wetten op de arbeidsduur worden opgelegd, maar dezelfde zijn als die van de wet van 30 december 1950.

Om dezelfde redenen moet in een wet op de arbeidsbescherming ook niet worden opgenomen, de na het indienen van onderhavig wetsvoorstel goedgekeurde wet van 6 april 1960 betreffende de uitvoering van bouwwerken.

- 2° De bepalingen die niet het verrichten van arbeid regelen, maar het gebruik van bepaalde produkten verbieden of beperken. De artikelen 169 tot 174 van het wetsvoorstel, die de wet van 30 maart 1926 op het gebruik van loodwit en andere loodwitverven overnemen, worden derhalve best weggelaten.

.../...

3° De bepalingen die niet alleen gericht zijn op de bescherming van degenen die arbeid verrichten, maar op allen die zich bevinden op of in de nabijheid van de plaats waar arbeid wordt verricht of van een inrichting of toestel, waarvan het bestaan alleen reeds gevaarlijk of hinderlijk wordt geacht.

Om die reden vinden de voorschriften van de wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en stoomketels, in dit wetsvoorstel geen plaats (artikelen 199, 227 en 244).

+

+ - +

Is het toepassingsgebied *ratione personae* een bruikbaar criterium om de arbeidsreglementering van het arbeidsovereenkomstenrecht te onderscheiden en laat het alleszins toe een aantal regelingen met zekerheid van de arbeidsreglementering los te maken, dan mag men aan dat criterium nochtans geen te absolute waarde hechten, wanneer het erom gaat, in concreto te bepalen welke voorschriften wel en welke niet in een wet op de arbeidsreglementering moeten worden opgenomen.

De wetgever moet immers niet alleen oog hebben voor logische constructie en doctrinair verantwoorde systematiek. Wanneer hij tot de codificatie of de coördinatie van verschillende wettelijke regelingen wil overgaan, moet hij ook de praktische bruikbaarheid van zijn werk in acht nemen, en meer in het bijzonder een effectieve vereenvoudiging en verduidelijking van de wetgeving nastreven.

Daarom mag slechts een definitief oordeel over de omvang van een wet op de arbeidsreglementering worden geveld, nadat ook werd onderzocht in hoever het samenbrengen van verschillende wetten tot zulke vereenvoudiging kan bijdragen.

IV.- Vereenvoudiging van de wetten op de arbeidsreglementering.

In de toelichting bij het wetsvoorstel spreekt de auteur de overtuiging uit, dat een verdere vereenvoudiging van de arbeidsreglementering noodzakelijk is, maar dat in afwachting dat zulks wordt verwezenlijkt, een voorafgaande groepering van teksten niettemin van zeer groot nut is.

De vraag is, of bij gelegenheid van die groepering meteen ook niet een grotere eenvormigheid in de verschillende regelingen kan worden bereikt.

Deze eenvormigheid zal vooral kunnen worden nagestreefd bij het bepalen van :

- 1° het toepassingsgebied der regelingen ;
- 2° de adviezen die bij het nemen der uitvoeringsmaatregelen moeten worden ingewonnen (boek III van het voorstel) ;
- 3° het toezicht op de naleving der voorschriften (boek IV) ;
- 4° de strafbepalingen (boek V).

A. Toepassingsgebied.

Hiervoor werd reeds melding gemaakt van de vraagstukken in verband met het toepassingsgebied *ratione personae*. Bovendien wordt de werkingssfeer van menige regeling die in het wetsvoorstel is opgenomen, bepaald door de aard van het bedrijf waar de betrokkene arbeid verricht, en soms ook van het land waar het bedrijf is gevestigd of de tewerkstelling plaats heeft.

Rekening houdend met deze verschillende criteria, kunnen de regelingen die in het wetsvoorstel worden opgenomen, met uitzondering van die welke er om de reeds vermelde redenen hun plaats niet in vinden, in tien categorieën worden ingedeeld, zoals uit bijlage I blijkt.

Deze verscheidenheid toont duidelijk de noodzakelijkheid aan, meer eenvormigheid in het toepassingsgebied van de wetten op de arbeidsbescherming te brengen. In zijn advies over een wetsontwerp tot wijziging van de wet op de zondagsrust heeft de Raad van State daarop reeds gewezen (Senaat 1959-1960, Gedr.St. nr 285, blz. 17).

In dit verband blijft het voornaamste vraagstuk of en in welke mate het toepassingsgebied van de verschillende regelingen moet beperkt worden tot degenen die door een arbeidsovereenkomst zijn verbonden, dan wel moet worden uitgebreid tot allen die arbeid verrichten onder het gezag van een andere. Over dit probleem werd hiervoor reeds uitvoerig gehandeld.

Het komt de Raad van State echter niet toe in deze een concreet voorstel te doen, vermits de uiteindelijke oplossing van dit vraagstuk meer een beleidskwestie dan een juridische aangelegenheid is.

B. Adviezen bij het nemen der uitvoeringsmaatregelen.

In boek III van het wetsvoorstel worden de organen en raden opgesomd die bij het nemen van uitvoeringsmaatregelen moeten worden geraadpleegd.

.../...

In dit verband neemt het voorstel de bestaande regeling grotendeels ter zake over.

Wellicht kan de mogelijkheid worden onderzocht om daarin meer eenvormigheid te brengen.

Met dit doel kunnen worden voorgeschreven, dat alle uitvoeringsmaatregelen van boek I van het wetsvoorstel ter advies moeten worden voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad, indien die maatregelen toepasselijk zijn op het ganse bedrijfs- en beroepsleven of op verschillende bedrijfstakken of beroepencategorieën, en aan het bevoegde paritair comité of, bij gebreke daarvan, aan de betrokken vak- of beroepsorganisaties, indien de maatregelen slechts één bedrijfstak of één beroepencategorie aanbelangen.

Wat betreft de uitvoeringsmaatregelen van boek II, dat betrekking heeft op de veiligheid en de gezondheid der werknemers, het meest aangewezen orgaan om hierover te adviseren is ongetwijfeld de Hoge Raad voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen. Indien zulks noodzakelijk zou blijken, zou eventueel de facultatieve raadpleging van een of meer andere organen daaraan kunnen worden toegevoegd. Indien het advies van voornoemde Hoge Raad verplichtend wordt gesteld, zou het nochtans aanbeveling verdienen, dat zijn oprichting door de wet zelf wordt voorgeschreven en niet meer door een koninklijk besluit, zoals thans het geval is (zie algemeen reglement voor de arbeidsbescherming, artikelen 832 en 843 tot 846).

.../...

C. Toezicht op de naleving van de voorschriften der arbeidsreglementering.

Om de controle op de naleving der voorschriften mogelijk te maken, wordt aan de Koning toegelaten aan de werkgevers het bijhouden van bepaalde registers en stukken op te leggen (artikel 183). Samen met enkele bepalingen uit de artikelen 196, 197, 231, 242, 250, 253, 3°, 254, 256 en 257, herneemt dit voorschrift het bepaalde in de wet van 26 januari 1951 betreffende de vereenvoudiging der documenten waarvan het bijhouden door de sociale wetgeving opgelegd is.

Deze wet betreft echter niet alleen de controle op de wetten betreffende de arbeidsreglementering, maar ook het toezicht op de wetgeving betreffende de uitbetaling van het loon, de arbeidsreglementen, de arbeidsongevallen, de kinderbijslag en de sociale zekerheid (artikel 1).

Gelet op het toepassingsgebied van deze wetgeving verdient het geen aanbeveling deze in onderhavig wetsvoorstel op te nemen. Verkieslijker ware in het voorstel de formule die thans in de betrokken wetten voorkomt, over te nemen en te bepalen, dat de werkgevers die onder toepassing van dit voorstel vallen, ertoe gehouden zijn de voorschriften van de besluiten genomen ter uitvoering van de wet van 26 januari 1951, na te leven.

+

+ +

.../...

Behoudens de algemene controlemaatregelen voorgeschreven door artikel 183, bevat het wetsvoorstel nog **bijzondere bepalingen** die alleen op bepaalde categorieën van bedrijven of instellingen toepasselijk zijn (artikelen 184 tot 195).

Hierbij mogen volgende opmerkingen worden gemaakt :

1° De artikelen waarbij voorgeschreven wordt bepaalde vermeldingen in het arbeidsreglement op te nemen (artikelen 188, tweede lid, en 190), zouden best worden ingevoegd in de desbetreffende wet van 15 juni 1896. Alzo vindt de werkgever of de ondernemingsraad, die bedoeld reglement moet opstellen, alle voorschriften die daarbij in acht moeten worden genomen, in een enkele wettekst terug.

Misschien zou zelfs in overweging kunnen worden genomen, het toepassingsgebied van de wet van 15 juni 1896 uit te breiden tot alle werknemers, met dien verstande dat eventueel bijzondere voorschriften voor de bedienden of andere categorieën van werknemers worden opgelegd. Dit zou het voordeel hebben, dat alle bepalingen die de werkgevers verplichten bepaalde berichten en mededelingen aan te plakken, in één wettekst worden samengebracht. In dat geval zouden de artikelen 184 en 186 tot 190 uit het wetsvoorstel kunnen worden weggelaten.

2° De artikelen 191, 192 en 193 van het wetsvoorstel schrijven voor, dat de huisarbeiders in het bezit van een loonboekje moeten zijn en de werkgevers het loon van de huisarbeiders in een register moeten vermelden. Deze bepalingen werden overgenomen uit de wet tot vaststelling van het statuut van het Nationaal Comité voor de huisarbeid (artikel 1, tweede lid,

.../...

artikel 24, eerste, tweede, derde, vijfde en zesde lid, en artikel 26), hoewel deze wet niet als zodanig in het wetsvoorstel werd opgenomen. Bovendien hebben deze bepalingen vooral betrekking op de uitbetaling van het loon, waarover in het voorstel overigens geen sprake is. Derhalve blijven deze voorschriften beter behouden in genoemde wet en worde er eerder naar gestreefd, alle regelingen in verband met de huisarbeid zoveel mogelijk bij elkaar te houden.

3° De artikelen 194 en 195 regelen het administratief toezicht op de werking van de vakantiefondsen. Zij zijn van een gans andere aard dan de overige voorschriften van boek I, titel I, welke betrekking hebben op het toezicht op de naleving van de voorschriften betreffende de arbeidsreglementering door de werkgevers. Genoemde artikelen zouden derhalve beter hun plaats vinden in boek I, titel III, hoofdstuk IV, afdeling IV, waarin de inrichting en de werking van de vakantiefondsen worden geregeld.

+

+ +

Titel II van boek IV bevat de bepalingen in verband met de arbeidsinspectie. Tijdens een vorige zitting van het Parlement heeft de Regering een wetsontwerp op de arbeidsinspectie neergelegd (Kamer 907 - 1957-1958, nr 1), hetwelk door de auteur van onderhavig wetsvoorstel tijdens de vorige legislatuur als wetsvoorstel werd ingediend (Senaat 1958-1959, Gedr. St. nr 67). De Regering heeft overigens medegedeeld dat een nieuw ontwerp wordt voorbereid.

.../...

Het zou ongetwijfeld wenselijk zijn, dat het probleem van de arbeidsinspectie, waarvan de bevoegdheid zich ver buiten het toezicht op de arbeidsreglementering uitstrekt, in zijn geheel ter studie wordt genomen en alle desbetreffende voorschriften in één wettelijke regeling worden samengebracht.

D. Strafbepalingen.

Titels II en III van boek V stellen straffen op het niet in acht nemen van de controlemaatregelen en het belemmeren van het toezicht.

In de mate waarin wordt ingegaan op de hiervoor gedane voorstellen, de meeste bepalingen van boek IV uit het wetsvoorstel te lichten, moeten ook de daarmee samenhangende artikelen van voornoemde titels worden geschrapt, evenals de verwijzingen naar die artikelen in titels V tot VIII. Artikel 257 valt dan overigens geheel weg.

Titel I van boek V bepaalt de straffen gesteld op de wetgeving betreffende de arbeidsreglementering, zoals die in boeken I en II is gesteld. Deze titel geeft in feite een opsomming van alle desbetreffende strafbepalingen die in de thans geldende wetten voorkomen. Ongetwijfeld zou een belangrijke stap naar de vereenvoudiging van de sociale wetgeving worden gezet, indien in deze aangelegenheid meer eenvormigheid werd betracht.

.../...

Vooraf moet worden opgemerkt dat in sommige thans geldende wetten reeds dezelfde straffen worden opgelegd, zonder dat zulks in het wetsvoorstel duidelijk tot uiting komt (verg.bijvoorbeeld de artikelen 201, 203, 214, 215 en 218 ; de artikelen 222, 223 en 224 ; de artikelen 202 en 220 ; de artikelen 227 en 228 ; de artikelen 216 en 225). In dit verband volstaat het, de betrokken bepalingen beter te groeperen.

Overigens kan de vraag echter worden gesteld of alle verschillen in de opgenomen strafbepalingen nog wel verantwoord zijn.

Een nader onderzoek van de strafbepalingen met het oog op een grotere eenvormigheid zou niet zonder nut zijn.

Het in bijlage II gegeven overzicht van de in boek V, titel I, vermelde straffen, stelt dit duidelijk in het licht.

De wenselijkheid, meer eenvormigheid in de strafrechtelijke bepalingen te bekomen, doet zich nog sterker gevoelen, wanneer men bovendien nog de titels V tot VIII van boek V van het wetsvoorstel onder ogen neemt.

Een overzicht van de desbetreffende bepalingen wordt gegeven in bijlage III.

.../...

V.- Besluit.

1. Met het oog op het door de indiener van het voorstel nagestreefde doel, dient nagegaan te worden of een codificering van het Belgisch sociaal recht met goed gevolg ondernomen kan worden. Uit de door dit advies ingeroepen redenen blijkt dat een dusdanige poging ernstige moeilijkheden doet rijzen. Daarbij dient er ook nog gewezen op het feit dat het door het voorstel nagestreefde doel, een onderzoek van de op te heffen bepalingen vergt.
2. In ieder geval moet een codificering berusten op de keuze van een criterium dat als bindelement van de bepalingen die in het Wetboek opgenomen worden, zou moeten dienen. Het best aangewezen criterium lijkt het criterium "ratione personae" te zijn.
3. Er bestaat ontegensprekelijk een streven naar meer klaarheid, eenheid, eenvoud en eenvormigheid in het sociaal recht. Dit streven dient te worden aangemoedigd en kan in een zekere mate verwezenlijkt worden zonder dat daarom noodzakelijk een codificering tot stand moet komen. Er kan zelfs gesteld worden dat de vereenvoudiging de codificatie moet voorafgaan.
4. Bij het onderzoek van de vraag welke regelingen in een wet op de arbeidsbescherming moeten worden opgenomen, dient de worden aangemerkt, dat zulks niet alleen afhangt van de inhoud welke men aan het begrip "arbeidsreglementering" wenst te geven, maar dat daarbij ook moet worden rekening gehouden met de praktische mogelijkheden om tot een werkelijke vereenvoudiging van de sociale wetgeving te komen.

.../...

5. Op grond van die beschouwingen zou op de volgende wijze kunnen worden tewerkgegaan :

Vooraf schrapt men uit het wetsvoorstel alle bepalingen die een ruimere werkingssfeer hebben dan de arbeidsreglementering, zoals de wetgeving op de sociale documenten (artikel 183) en die betreffende de arbeidsinspectie (artikelen 196 en volgende).

Indien men het toepassingsgebied ratione personae aanvaardt als bruikbaar criterium om de grenzen van de arbeidsreglementering af te bakenen, moeten vervolgens ook alle bepalingen die niet uitsluitend betrekking hebben op het verrichten van arbeid in ondergeschiktheid, worden weggelaten, zoals de bijzondere voorschriften voor de diamantnijverheid (artikelen 55 tot 57, 132 en 133), de wetgeving op het gebruik van loodwit (artikelen 169 tot 174) en op de hinderlijke bedrijven (artikelen 199, 227 en 244).

Wat de overblijvende bepalingen betreft, moet dan worden beslist, of de bepalingen van het voorstel in beginsel alleen de bescherming van de werknemers beogen, dan wel of zij ook gelden voor degenen die weliswaar in ondergeschiktheid, maar niet krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten. Alleen voor deze laatste bepalingen is er plaats in een afzonderlijke wet op de arbeidsreglementering, vermits de eerste beter in het arbeids-overeenkomstenrecht kunnen worden ondergebracht.

.../...

De voorschriften die tot de aldus beperkte wetgeving op de arbeidsreglementering behoren, moeten echter niet noodzakelijk in één enkele wet worden samengebracht. Hiertoe bestaat alleen behoefte, in de mate waarin tussen de verschillende regelingen een voldoende eenvormigheid kan worden bereikt, tenminste op het stuk van het toepassingsgebied en de strafbepalingen. Inzover aan die voorwaarde niet kan worden voldaan, verdient het ongetwijfeld de voorkeur de betrokken regelingen in verschillende wetten te groeperen.

De hier voorgestelde werkwijze laat vanzelfsprekend ruimte voor vele oplossingen die evenzeer onder elkaar als met onderhavig wetsvoorstel kunnen verschillen. Welke dezer oplossingen meest aanbeveling verdient, hangt niet in de eerste plaats af van juridische factoren, maar is voor alles een kwestie van sociaal beleid. Om die reden kan daarop hier niet verder worden ingegaan. Elk concreet voorstel te dien aanzien moet dan ook achterwege blijven.

BIJLAGE I.

Lijst der tien categorieën waarvan sprake onder IV : Vereenvoudiging van de wetten op de arbeidsbescherming. A. Toepassingsgebied.

1° Zijn toepasselijk op elke tewerkstelling (artikelen 2 en 3, eerste lid) :

.../...

- de artikelen 6, 7, eerste lid, 11 en 12, betreffende de vrouwen- en kinderarbeid ;
- tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten (artikelen 13 tot 29).

- 2° Is toepasselijk op elke tewerkstelling in 17 categorieën van bedrijven en inrichtingen met uitzondering van de familiebedrijven en met mogelijkheid van uitbreiding door de Koning (artikelen 3, 4, 48, 66, 76 en 78) : de wetgeving op de vrouwen- en kinderarbeid met uitzondering van de onder 1° genoemde bepalingen (artikelen 5, 7, tweede lid, 8, 9, 10, 49, 67 tot 75, 77 en 79) .
- 3° Is toepasselijk op alle werknemers in alle bedrijven : de wetgeving op de veertigurige arbeidsweek (artikel 50).
- 4° Is toepasselijk op de werknemers met uitsluiting van drie categorieën van werknemers in veertien categorieën van bedrijven en inrichtingen met uitzondering van de familiebedrijven en met mogelijkheid van uitbreiding door de Koning tot drie andere categorieën van bedrijven (artikelen 30, 31 en 32) : de wetgeving op de achturige arbeidsdag en achtenveertigurige arbeidsweek (artikelen 33 tot 47).
- 5° Is toepasselijk op dezelfde werknemers en bedrijven als de onder 4° genoemde met uitzondering van negen categorieën van bedrijven (artikel 58) : de regeling van nachtarbeid (artikelen 59 tot 65) ;

.../...

- 6° Is toepasselijk op de werknemers met uitzondering van de huisarbeiders en van de familieleden van de werkgever, op het personeel van overheidsbedrijven en op de filiaalhouders, wanneer voornoemde personen te werk gesteld zijn in nijverheids- of handelsbedrijven met uitsluiting van drie categorieën van bedrijven, alsmede op de personen die in dienst zijn van notarissen, pleitbezorgers en deurwaarders (artikelen 81 en 92) : de wetgeving op de zondagsrust (artikelen 82 tot 92) .
- 7° Is toepasselijk op alle werknemers behalve degene die in een familiebedrijf te werk gesteld zijn, met aanduiding van de voorwaarden waaronder in het buitenland te werk gestelde werknemers ook onder het toepassingsgebied vallen (artikel 93) : de wetgeving op de betaalde feestdagen (artikelen 94 tot 100).
- 8° Is toepasselijk op de werknemers met uitzondering van het huispersoneel, het personeel van familiebedrijven en van het personeel van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen dat niet onder de sociale zekerheid valt, met aanduiding van dezelfde als de onder 7° bedoelde voorwaarden waaronder in het buitenland te werk gestelde werknemers ook onder het toepassingsgebied vallen en met mogelijkheid van uitbreiding door de Koning tot alle werknemers (artikel 101) : de wetgeving op de jaarlijkse vakantie (artikelen 102 tot 131 en 134 tot 162).
- 9° Is toepasselijk op de werknemers met uitzondering van de dienstboden en degenen die in een familiebedrijf te werk gesteld zijn, alsmede op het ganse

.../...

overheidspersoneel met mogelijkheid van uitbreiding tot allen die zich op de werkplaatsen bevinden (artikel 163) : de wetgeving op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers (artikel 164) .

10° Is toepasselijk op alle werknemers in de nijverheids-, landbouw- of handelsbedrijven (artikel 165), de wetgeving op de huisvesting van de werknemers (artikelen 166 en 167).

Bijlage II.

Overzicht van de straffen vermeld in boek V, titel I, van het wetsvoorstel (1).

a) Overtredingen door de werkgevers en door andere personen die arbeid doen verrichten.

1. geldboete van 1 tot 25 frank : artikel 229;
2. geldboete van 1 tot 25 frank , met een maximum van 200 frank, of gevangenisstraf van 1 tot 7 dagen : artikelen 222, 223 en 224;
3. geldboete van 26 tot 100 frank : artikel 228;
4. geldboete van 26 tot 200 frank : artikelen 204 en 226;
5. geldboete van 26 tot 1.000 frank : artikel 221;
6. geldboete van 26 tot 5.000 frank : artikel 205;
7. geldboete van 26 tot 200 frank met een maximum van 2.000 frank, of gevangenisstraf van 8 dagen tot een maand : artikelen 201, 203, 214 (2), 215 en 218 ;

.../...

-
- (1) In dit overzicht worden niet opgenomen, de artikelen die betrekking hebben op regelingen, waarvan het weglaten uit het wetsvoorstel in overweging werd gegeven (met name : de artikelen 216, 217, 225, 227 en 230).
 - (2) In dit artikel moet vermoedelijk worden verwezen naar artikel 201 in plaats van naar artikel 197.

8. geldboete van 50 tot 200 frank met een maximum van 2.000 frank, of gevangenisstraf van 8 dagen tot een maand : artikel 201 ;
 9. geldboete van 100 tot 300 frank met een maximum van 2.000 frank, of gevangenisstraf van 8 dagen tot een maand : artikel 219 ;
 10. geldboete van 26 tot 100 frank, of gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden : artikelen 206, eerste lid, 208 (1) ;
 11. geldboete van 50 tot 250 frank, of gevangenisstraf van een tot 6 maanden : artikel 207, eerste lid ;
 12. geldboete van 100 tot 500 frank, of gevangenisstraf van 2 maanden tot een jaar : artikel 209 ;
 13. geldboete van 5.000 tot 50.000 frank, of gevangenisstraf van een maand tot een jaar : artikel 211.
- b) Overtredingen door de ouders of de voogd van tewerkgestelde kinderen.
1. geldboete van een tot 25 frank: artikelen 202 en 220;
 2. geldboete van 26 tot 100 frank, of gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden : artikel 206, tweede lid ;
 3. geldboete van 100 tot 500 frank, of gevangenisstraf van 2 maanden tot een jaar : artikelen 207, tweede lid, 209, eerste lid.

.../...

-
- (1) Rekeming werd gehouden met de Franse tekst van deze artikelen, die de thans geldende strafbepalingen overneemt. De Nederlandse tekst vermeldt 200 frank in plaats van 100 frank in artikel 206, en 18 dagen in plaats van 8 dagen in artikel 208.

c) Overtredingen door degene die tewerkgesteld is.

1. geldboete van een tot 25 frank, of gevangenisstraf van een tot 7 dagen : artikel 224, tweede lid;
2. geldboete van 100 tot 500 frank, of gevangenisstraf van 8 dagen tot een maand : artikel 212.

Bijlage III.

Overzicht van de bepalingen vermeld in boek V, titels V tot VIII, van het wetsvoorstel (1).

In geval van herhaling (titel V) gelden volgende verschillende regelingen :

1. verdubbeling van de straf bij herhaling binnen 1 jaar (artikel 248) : in geval van overtreding van de artikelen 202, 211, 214, 215, 220, 229 en 246 ;
- 2° verdubbeling van de straf bij herhaling binnen 3 jaar (artikel 250) : in geval van overtreding van artikel 226 ;
- 3° verdubbeling van de straf bij herhaling binnen 5 jaar (artikel 251) : in geval van overtreding van de artikelen 201, 203, 206 tot 210, 218, 219, 222, 223, 224 en 247 ;
- 4° verdubbeling van de straf bij herhaling binnen 5 jaar, zonder dat het totaal der geldboeten 2.000 frank mag te boven gaan (artikel 251) : in geval van overtreding van artikel 204 ;

.../...

(1) In het hierna volgende overzicht worden de overtredingen van de artikelen 216, 217, 225, 227 en 230 en van de titels II en III om de reeds genoemde redenen buiten beschouwing gelaten.

5. bij herhaling binnen een jaar wordt de geldboete van 26 tot 100 frank gebracht op 100 tot 1.000 frank bij overtreding van artikel 228 (artikel 249) ;
6. geen wijziging der straffen bij overtreding van de artikelen 205 en 221.

Volgens titel VI zijn de werkgevers burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten uitgesproken ten laste van hun bestuurders, zaakvoerders, lasthebbers of aangestelden, behalve bij overtreding van de artikelen 204 tot 208 en 229. Dat het in artikel 253 gemaakte onderscheid een redactionele verwikkeling is die gemakkelijk kan worden vermeden, is zonder meer duidelijk.

De vraag of boek I, hoofdstuk VII, en artikel 85 van het Strafwetboek toepasselijk zijn, moet op drie verschillende wijzen worden beantwoord, indien men niet alleen de artikelen 254 en 255 (titel VII) van het wetsvoorstel, maar ook artikel 100 van het Strafwetboek in acht neemt :

1. hoofdstuk VII en artikel 85 zijn altijd toepasselijk (artikel 254, eerste lid) bij overtreding van de artikelen 202, 2°, 204 tot 213, 218, 219, 220, 222, 223, 224, 228, 246 en 247 ;
2. hoofdstuk VII is altijd toepasselijk, en artikel 85 behalve bij herhaling (artikel 254, tweede lid) bij overtreding van de artikelen 201, 202, 1°, 214, 215 en 226;
3. hoofdstuk VII en artikel 85 zijn niet toepasselijk (artikel 100 van het Strafwetboek) bij overtreding van de artikelen 203, 226 en 229.

.../...

Inzake verjaring der strafvordering (titel VIII) ten slotte, gelden twee termijnen voor overtredingen en twee termijnen voor wanbedrijven :

1. overtredingen :

- a) 6 maanden overeenkomstig artikel 23 van het Wetboek voor strafvordering bij inbreuk op de artikelen 202, 2°, en 229 ;
- b) een jaar overeenkomstig artikel 256 van het wetsvoorstel bij inbreuk op de artikelen 202, 1°, 220, 222, 223, 224 en 247;

2. wanbedrijven :

- a) een jaar overeenkomstig artikel 256 van het wetsvoorstel bij inbreuk op de artikelen 201, 211 tot 215, 218, 219, 226 en 246 ;
- b) 3 jaar overeenkomstig artikel 258 van het wetsvoorstel bij inbreuk op artikel 205 en overeenkomstig artikel 22 van het Wetboek van strafvordering bij inbreuk op de artikelen 203, 204, 206 tot 209, 221 en 228.

I. Introduction.

La demande d'avis soumise au Conseil d'Etat concerne une proposition de loi codifiant la réglementation du travail.

Il résulte des développements que la proposition est née du souci de remédier à "l'état chaotique" de la réglementation du travail dont les textes ont été élaborés sans "aucun ordre logique ou méthodique", le "manque d'unité dont se ressent actuellement la réglementation du travail" étant, affirme l'auteur, suffisamment démontré.

Arguant de "l'initiative qui a été prise de proposer une coordination des lois relatives aux différents contrats de louage de travail", et du "Code de la protection du travail", l'auteur de la proposition conclut à la nécessité "de codifier les nombreuses dispositions qui ont été successivement promulguées dans le domaine de la réglementation du travail", codification qui constituera, conjointement avec la codification projetée des contrats de louage de travail, et avec les textes relatifs à la prévoyance et à la sécurité sociales, un Code social belge. Dans l'esprit de son auteur, la proposition n'entend nullement "toucher au fond des dispositions en vigueur", pas plus que "la codification ne portera atteinte aux principes fondamentaux inscrits dans les dispositions légales". Il s'agit "d'unifier dans une seule formulation une même notion rencontrée dans plusieurs textes, mais comprenant des différences injustifiables" et de

.../...

"rassembler en un ensemble aussi logique que possible les dispositions éparses dans la multiplication des lois et arrêtés-lois". La proposition est, d'autre part, mise à profit pour "émonder de leurs redondances certains articles, préciser ceux-ci et les classer selon un ordre plus logique". Enfin, tout en se déclarant "convaincu de l'impérieuse nécessité d'une révision profonde de la matière", l'auteur de la proposition estime néanmoins "que telle quelle", il est déjà possible de la codifier en un ensemble cohérent et logique permettant toutes les adaptations ultérieures".

Il ne ressort pas de la lettre du 9 janvier 1961 du Ministre de l'Emploi et du Travail qui sollicite le présent avis que le Gouvernement aurait l'intention de se rallier à la proposition, d'autant moins que le Parlement se trouve saisi de divers projets de loi qui pourraient en modifier profondément certaines parties.

Etant donné l'objectif poursuivi par l'auteur de la proposition et en présence de l'attitude du Gouvernement, une analyse approfondie et un commentaire détaillé des articles semblent moins s'imposer qu'un examen attentif de certains problèmes d'ordre général touchant à l'économie de la proposition comme telle, problèmes qui garderont leur intérêt même si des modifications fondamentales venaient à être apportées à certains articles ou si certaines parties de la proposition étaient remplacées par un texte entièrement nouveau.

.../...

Ces problèmes d'ordre général sont les suivants :

- 1° La codification du droit social peut-elle être réalisée dans le sens prévu par les développements de la proposition ?
- 2° Que faut-il entendre par "réglementation du travail" et quels régimes convient-il d'englober dans la proposition ?
- 3° La simplification et la revision envisagées peuvent-elles être réalisées, dès à présent, dans une mesure plus large que ne le fait la proposition ?

II. Codification du droit social.

La codification ne peut être un but en soi, c'est une technique juridique permettant de mieux ordonner la législation d'un secteur du droit, destinée aussi à en simplifier à en préciser la structure et à rendre celle-ci plus logique et plus rationnelle.

Une codification de la réglementation du travail est-elle possible dans l'état actuel du droit belge ?

En premier lieu, la codification postule que les différents régimes à codifier présentent un élément commun qui en justifie à suffisance le regroupement et l'unification, et rende possible une réelle simplification tout en assurant plus de clarté à l'ensemble

.../...

de la matière. Il faut donc qu'existe un critère qui permette de déterminer avec précision l'étendue et le contenu du droit social. Etant donné toutefois le caractère essentiellement mouvant de la matière du droit social, on peut se demander si pareil critère existe. D'autre part, une codification pourrait exposer au risque de figer un droit dont la matière présente précisément ce caractère mouvant.

Des auteurs étrangers ont, eux aussi, mis l'accent sur les difficultés particulières inhérentes à une véritable codification du droit social, ainsi que sur l'intérêt très contestable d'une simple réunion de textes existants "sans que la teneur en soit effectivement unifiée et simplifiée - raison d'être de la codification - " (Levenbach, Arbeidsrecht, p. 35).

Ceci ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer d'emblée à toute tentative d'atteindre l'objectif visé par l'auteur de la proposition, c'est-à-dire apporter plus de clarté, d'ordre et d'uniformité dans la législation sociale.

Pour atteindre ce but, il apparaît, certes, souhaitable de grouper diverses parties importantes du droit social, sans qu'il faille nécessairement envisager une codification.

Dans l'esprit de l'auteur de la proposition, la protection du travail et la réglementation du travail constituent deux parties distinctes du Code social.

.../...

Le règlement général pour la protection du travail n'est toutefois pas un texte légal mais un règlement édicté par le Roi en application notamment de la loi du 5 mai 1888 relative à la surveillance des établissements dangereux, insalubres ou incommodes et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur, et de la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail.

Un règlement pris par arrêté royal ne peut pas être incorporé à un Code, sans perdre son caractère de réglementation.

En outre, la proposition de loi ne réalise pas pleinement son objet, qui est de faire de la protection du travail et de la réglementation du travail deux parties distinctes du Code social, objet d'ailleurs irréalisable en droit positif belge, pour la raison technique qui vient d'être énoncée.

Une première conclusion provisoire se dégage de ce qui précède : l'impossibilité d'insérer le règlement général pour la protection du travail dans le Code social. La question de savoir si les dispositions légales en exécution desquelles ce règlement a été pris, participent de la réglementation du travail et ont leur place dans cette partie du Code, sera examinée plus loin.

+

+

+

.../...