ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre,

saisi par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale

le 1. novembre 19..
d'une demande d'avis
sur un projet de loi relatif à la coordination de la législation concernant la réglementation du travail, ayant procédé à son examen en ses séances des 6 et 13 décembre 19.., 3, 10 et 17 janvier 19..

a donné en sa séance du

31 janvier 19..

l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 1.. novembe 19..

door de minister van Arbeid en Sociale Voorzorg

verzocht, hem

van advies te dienen over een wetsontwerp betreffende de samenordening van de wetgeving betreffende de arbeid, is in zijn zittingen van 6 en 13 december 19.., 3, 10 en 17 januari 19.. tot het onderstaande advies gekomen

heeft ter zitting van

31 januari 1949

het volgend advies uitgebracht

L.60/I.

Le projet a pour objet d'habiliter le Roi à procéder à la "coordination de la législation concernant la réglementation du travail". A cette fin le Roi pourra "sans porter atteinte aux principes légaux et afin de les unifier" modifier les dispositions légales relatives à cette matière ainsi que les peines qui sanctionnent les infractions à ces dispositions. Il pourra en outre abroger celles de ces dispositions qui seraient devenues sans objet.

Cette coordination sera l'oeuvre d'une commission composée de représentants des employeurs et des travailleurs, a qui pourront être adjoints des experts et des fonctionnaires.

L'exposé des motifs décrit l'état chaotique de la législation en matière de réglementation du travail et en tire la conclusion que "devant le nombre croissant des textes législatifs, le besoin de codifier le droit social se fait sentir chaque jour davantage".

x

x x

L'intitulé du projet appelle deux remarques :

1° Le terme "coordination" semble impropre; il convient de lui substituer le mot "codification" dont se sert d'ailleurs l'exposé des motifs.

Coordonner, c'est arranger certaines choses entre elles, suivant les rapports qu'elles doivent ou peuvent avoir, tandis que codifier, c'est réunir en un code des lois isolées (Littre, Dictionnaire de l'Académie Française, Hatzfeld et Darmesteter).

Tel paraît bien être le but du projet.

Le Gouvernement manifeste l'intention de ne pas porter atteinte aux principes des lois qui seront

.../...

codifiées; il se bornera à harmoniser les lois existantes.

2° On ne peut, sans contradiction, parler d'une législation concernant la réglementation. La législation est, en effet, l'oeuvre du législateur, la réglementation, celle de l'exécutif.

Certains auteurs (Léon Graulich, Paul Horion) placent sous le titre "Réglementation du travail" le commentaire de certaines des lois énumérées à l'article 1er du projet.

Dans d'autres ouvrages, ceux du professeur Henri Velge notamment, ces lois sont étudiées sous la rubrique : "Lois de police industrielle". Le Conseil d'Etat estime que cette dénomination traduirait plus adéquatement la nature de ces dispositions.

x

x x

Le projet envisage la codification tout à la fois des dispositions légales et des dispositions réglementaires. Son adoption aurait pour résultat d'imprimer à ces dernières le caractère législatif et par voie de conséquence d'en interdire toute modification sans l'intervention du législateur. Cette fixité pourrait susciter des difficultés dans une matière où les dispositions d'exécution sont plus nombreuses que les textes de principe.

Il serait dès lors préférable de ne prévoir dans le projet que la codification des textes légaux. Il sera toujours loisible au Roi, en vertu de ses pouvoirs propres, de procéder en même temps ou plus tard, à la codification des dispositions règlementaires.

x

x x

.../...

L'énumération des lois à codifier est inutile ou dangereuse. Si elle est purement exemplative, elle trouve sa place normale dans l'exposé des motifs et est superflue dans la loi. Si elle est limitative, elle est dangereuse, car elle peut faire obstacle à l'inclusion dans la codification de dispositions oubliées.

x

x x

Le projet donne une existence légale à la commission chargée de la codification, sans déterminer de manière précise ses pouvoirs ni le mode de délibération. Aucune habilitation n'est d'ailleurs nécessaire au Roi pour constituer une commission purement consultative. Il serait préférable que le Ministre signale dans l'exposé des motifs son intention de confier le travail de codification à une commission, plutôt que d'inscrire dans le projet une disposition superflue.

x

x x

Le projet autorise le Roi à modifier les peines prévues dans les lois codifiées, sans porter atteinte aux principes légaux et afin de les unifier.

1° L'expression "unifier les peines" est ambigue. S'il s'agit d'appliquer à toutes les infractions une peine uniforme, cette disposition irait à l'encontre des principes généraux de notre droit pénal. Il convient, en effet, que les peines soient graduées selon la gravité de l'infraction. Une peine draconienne prévue pour une infraction vénielle atteint le but inverse de celui qui est visé. Le juge acquitte plutôt que d'infliger une condamnation excessive.

Si l'expression "unifier les peines" signifie que le taux des peines doit être unifié, lorsque la gravité

.../...

des infractions est identique, il y aurait lieu de le préciser dans l'exposé des motifs.]

2° Il convient que la loi détermine les peines qui sanctionneront les infractions au code, le délai de prescription, la juridiction répressive compétente, les fonctionnaires compétents pour les constater ainsi que les modalités selon lesquelles elles seront constatées.

S'il apparaissait difficile de préciser ces différents points dans le projet, il convient que l'arrêté royal qui sera pris en exécution de la loi soit confirmé par le pouvoir législatif.

Les lois des 10 juin 1937, 1er. mai 1939 et 7 juin 1947 ont institué semblable procédure.

x

x x

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de modifier le projet comme suit :

Projet de loi autorisant le Roi à codifier
les lois de police industrielle.

CHARLES, Prince de Belgique,
Régent du Royaume,

A tous présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS,

Le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale est chargé de présenter en Notre nom aux chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

.../...

Article 1er.

Le Roi est autorisé à codifier, sous le titre de Code des lois de police industrielle, les dispositions légales relatives à cette matière.

A cette fin le Roi peut, sans porter atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions, en modifier la rédaction, réaliser leur unification et constater par une disposition expresse l'abrogation de celles de ces dispositions qui seraient devenues sans objet.

Article 2.

Dans les ..... mois de la publication au Moniteur belge de l'arrêté royal portant Code de police industrielle, le gouvernement saisira les Chambres d'un projet de loi ayant pour objet la confirmation de cet arrêté.

Donné à Bruxelles,

Par le Régent,
Le Ministre du Travail et de la
Prévoyance sociale.

Het ontwerp heeft tot doel de Koning bevoegd te maken om over te gaan tot de "samenordening van de wetgeving aangaande da arbeidsreglementering". Te dien einde zal de Koning, "zonder afbreuk te doen aan de wettelijke beginselen, en om ze samen te ordenen", de wettelijke bepalingen ter zake evenals de straffen, die de inbreuken op deze bepalingen sanctionneren, mogen wijzigen. Bovendien zal hij die bepalingen mogen opheffen, welke geen voorwerp meer zouden hebben.

Die samenordening zal het werk zijn van een commissie, die zal samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van de werkgevers en van de arbeiders, waaraan technici en ambtenaren zullen kunnen toegevoegd worden.

De memorie van toelichting beschrijft de chaotische toestand van de wetgeving in zake arbeidsreglementering en trekt daaruit de conclusie dat "de noodzakelijkheid het sociale recht te codificeren zich, ten overstaan van het aantal wetteksten zich dagelijks meer en meer laat aanvoelen".

*
* *

Bij de titel van het ontwerp vallen twee opmerkingen te maken:

1° De term "coordination" - "samenordening" lijkt onjuist; hij kon beter vervangen worden door "codification" -"codificatie", welke term overigens in de memorie van toelichting gebruikt wordt.

" Coordonner"-"samenordenen" betekent bepaalde zaken onderling schikken, volgens de betrekkingen die zij kunnen of moeten hebben, terwijl "codifier" - "codificeren" betekent afzonderlijke wetten in een wetboek samenvatten. (cfr. J. Verschueren, S.J. modern woordenboek).

Zulks schijnt wel het doel van het ontwerp te zijn.

De Regering geeft het inzicht te kennen, geen afbreuk te doen aan de beginselen van de wetten, die zullen gecodificeerd worden; zij zal niets meer doen dan de bestaande wetten in overeenstemming brengen.

2° Zonder in contradictie te vervallen is het niet mogelijk te spreken van een wetgeving betreffende de reglementering. De wetgeving is immers het werk van de wetgever, de reglementering het werk van de uitvoerende macht.

Bij sommige auteurs (Léon Graulich, Paul Horion) komt de commentaar op sommige van de wetten, die in artikel 1 van het ontwerp zijn opgesomd, onder de titel "Réglementation du travail" te staan .

In andere werken, onder meer die van Prof. Henri Velge, worden die wetten bestudeerd in de rubriek: "Lois de police industrielle". De Raad van State is van mening dat die laatste benaming (Wetten op de nijverheidspolitie) juister de aard van deze bepalingen zou weergeven.

*
* *

Het ontwerp overweegt de codificatie van de wettelijke en tegelijk van de reglementaire bepalingen. Als het aangenomen werd zou zulks tot gevolg hebben dat deze laatste het karakter van wetsbepalingen zouden krijgen en dienvolgens onmogelijk zonder de tussenkomst van de wetgever zouden kunnen gewijzigd worden. Deze strakheid zou moeilijkheden met zich kunnen brengen op een gebied, waar de uitvoeringsbepalingen talrijker zijn dan de principiële teksten.

Het zou derhalve de voorkeur verdienen zich in het ontwerp slechts bezig te houden met de codificatie der wettelijke teksten. Het zal de Koning altijd vrij staan krachtens zijn eigen machten terzelfdertijd of naderhand tot de codificatie van de reglementaire bepalingen over te gaan.

*
* *

.../...

De opsomming van de te codificeren wetten is nutteloos of gevaarlijk. Is zij zuiver enuntiatief, dan hoort zij normaal in de memorie van toelichting thuis en is zij in de wet overbodig. Is zij limitatief, dan is zij gevaarlijk want zij kan verhinderen dat een over het hoofd geziene bepaling nog in de codificatie zou kunnen opgenomen worden.

*
* *

Door het ontwerp krijgt de commissie, die met de codificatie belast is, een wettelijk bestaan zonder dat haar machten en de wijze van beraadslaging nauwkeurig zijn omschreven. Overigens heeft de Koning geen machtiging nodig om een commissie voor louter advies op te richten. Het zou de voorkeur verdienen dat de Minister in de memorie van toelichting zijn inzicht zou te kennen geven om de codificatie aan een commissie toe te vertrouwen, liever dan in het ontwerp een overbodige bepaling op te nemen.

*
* *

Het ontwerp machtigt de Koning om de in de gecodificeerde wetten bepaalde straffen te wijzigen", "zonder evenwel afbreuk te doen aan de wettelijke beginselen en om ze samen te ordenen".

1° De formule "unifier les peines" is dubbelzinnig. Gaat het er om op alle misdrijven een eenvormige straf toe te passen, dan zou die bepaling indruisen tegen de algemene beginselen van ons strafrecht. De straffen horen immers te verschillen naar gelang van de ernst van het misdrijf. Door een draconische straf te voorzien voor een licht misdrijf, bereikt men het tegenovergestelde van het beoogde doel. De rechter zal eerder vrijspreken dan een overdreven veroordeling uit te spreken.

Betekenen de woorden "unifier les peines" dat de hoegrootheid der straffen moet worden gelijk gemaakt wanneer het misdrijven betreft die even zwaar zijn, dan zou zulks

.../...

in de memorie van toelichting moeten gezegd worden.

2° De wet zou horen te bepalen welke straffen de inbreuken op het wetboek zullen sanctionneren, welke de verjaringstermijn en de bevoegde beteugelende rechtsmacht is, welke ambtenaren bevoegd zijn om ze vast te stellen en volgens welke modaliteiten zij zullen worden vastgesteld.

Mocht het moeilijk blijken die verschillende punten in het ontwerp te preciseren, dan zou het koninklijk besluit, dat ter uitvoering van de wet genomen wordt, door de wetgevende macht dienen te worden bekrachtigd.

De wetten van 10 Juni 1937, 1 Mei 1939 en 7 Juni 1947 hebben een soortgelijke procedure ingesteld.

*
* *

De Raad van State stelt derhalve voor, het ontwerp als volgt te wijzigen:

Ontwerp van wet waarbij de Koning gemachtigd wordt om de wetten op de nijverheidspolitie te codificeren.

KAREL, Prins van België,
Regent van het Koninkrijk,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Op de voordracht van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg,

WIJ HEBBEN BESLOTEN EN WIJ BESLUITEN :

De Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg is gelast in Onze Naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel één.-

De Koning wordt gemachtigd, onder de titel van Wetboek op de nijverheidspolitie, de wettelijke bepalingen die

.../...

op deze laatste betrekking hebben te codificeren.

Te dien einde mag de Koning, zonder afbreuk te doen aan de beginselen die vervat zijn in die bepalingen, de redactie dezer laatste wijzigen, de eenmaking er van tot stand brengen en door een uitdrukkelijke bepaling de opheffing vaststellen van die bepalingen, welke geen voorwerp meer zouden hebben.

Artikel 2.-

Binnen..... maanden na de bekendmaking, in het Belgisch Staatsblad, van het koninklijk besluit houdende Wetboek op de nijverheidspolitie zal de regering bij de Kamers een ontwerp van wet aanhangig maken dat tot doel heeft dit besluit te bekrachtigen.

Gegeven te Brussel,

Vanwege de Regent,

De Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg.

Etaient présents : Waren aanwezig :

Messieurs : J. SUETENS, président du Conseil d'Etat, Président
De Heren : voorzitter van de Raad van State , Voorzitter

V. DEVAUX , Conseillers d'Etat
M. SOMERHAUSEN , Raadsheren van State.

, Assesseurs de la section de législation
, Bijzitters van de afdeling wetgeving.

G. PIQUET, greffier adjoint , Greffier,
adjunct-griffier , Griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse te ward nagezien onder toezicht v

M. SUETENS, président

de H. SUETENS, voorzitter

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,