

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.100/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.100/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 december 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot omzetting van de richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid", heeft op 25 januari 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 22 décembre 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "transposant la directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'Unice, le CEEP et la CES", a donné le 25 janvier 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de omzetting in het Belgische recht van richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid. Die raamovereenkomst, gesloten op 6 juni 1997, heeft als doel de discriminatie van deeltijdwerkers op te heffen en de kwaliteit van de deeltijdarbeid te verbeteren, evenals de ontwikkeling van de deeltijdarbeid op vrijwillige basis te vergemakkelijken en bij te dragen tot een flexibele organisatie van de arbeidstijd, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van werkgevers en werknemers.

Het ontwerp heeft enkel betrekking op dat deel van de raamovereenkomst waarin het beginsel van de gelijke behandeling van deeltijdwerkers nader wordt uitgewerkt.

Dat beginsel wordt in artikel 4 van het ontwerp uitdrukkelijk in het Belgische recht opgenomen door een vrijwel letterlijke overname van clausule 4 van de raamovereenkomst. Het beginsel is van toepassing op de privé-sector en op de personeelsleden van de openbare sector

.../...

waarvan de rechtspositie niet statutair wordt geregeld, maar niet op het statutaire overheidspersoneel (1).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp neemt op een aantal plaatsen haast letterlijk bepalingen over uit de raamovereenkomst van 6 juni 1997 waaraan in richtlijn 97/81/EG wordt gerefereerd. De Raad van State, afdeling wetgeving, zal zich derhalve onthouden van het geven van tekstkritiek bij deze bepalingen.

2. Het ontwerp is beperkt tot het omschrijven van het beginsel van de niet-discriminatie van de deeltijdse werknemers, maar bevat geen nadere regels betreffende de afdwingbaarheid van dat recht of betreffende de klachten of

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar zal voor deze laatste categorie een afzonderlijk ontwerp worden uitgewerkt. Dat ontwerp dient dan wel beperkt te blijven tot de ambtenaren die onder de federale bevoegdheid ressorteren, aangezien het aan de gemeenschappen en de gewesten toekomt om door of krachtens hogere rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hen toegewezen aangelegenheden - te dezen het bepalen van het statuut van de ambtenaren - te effectueren (zie hieromtrent het advies 28.197/1 van 16 februari 1999 over een voorontwerp van wet "op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid" (Parl. St. Kamer 1998-99, nr. 2057/1, 34-36).

geschillen met betrekking tot de toepassing van dat recht. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of het geen aanbeveling verdient om, naar analogie van de wet van 7 mei 1999 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek naar aanleiding van de wet van 7 mei 1999 op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid, in een eigen regeling daaromtrent te voorzien en desgevallend aan de arbeidsrechtbanken een specifieke bevoegdheid te verlenen. In dat laatste geval wordt wel een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 77 van de Grondwet geregeld, zodat bepalingen met die strekking conform de bestaande parlementaire praktijk terzake in een afzonderlijk ontwerp zullen dienen te worden ondergebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

1. Het verdient aanbeveling om in het opschrift de inhoud van de ontworpen wet aan te geven, eerder dan louter te verwijzen naar de omzetting van richtlijn 97/81/EG.

2. Volgens de regels van de wetgevingstechniek kan ermee worden volstaan het opschrift van het ontwerp te vermelden vóór de samenvatting van het ontwerp en de memorie van toelichting. Aan de indieningsformule en de tekst van het ontwerp zelf dient enkel de vermelding "wetsontwerp" vooraf te gaan.

.../...

Bovendien dient de indieningsformule enkel te worden geplaatst vóór het eigenlijke ontwerp en niet ook nog eens vóór de memorie van toelichting.

Artikel 1

Indien de verwijzing naar richtlijn 97/81/EG uit het opschrift wordt weggelaten, dient artikel 1, ter voldoening aan het bepaalde in artikel 2.1, laatste lid, van die richtlijn, te worden aangevuld met een nieuw lid waarin wordt verwezen naar die richtlijn.

Artikel 2

1. De definitie van het begrip "voltijdse werknemer in een vergelijkbare situatie" stemt niet geheel overeen met de definitie die van dat begrip wordt gegeven in clause 3 van de raamovereenkomst van 6 juni 1997 (1).

Het is raadzaam de in het ontwerp voorkomende definities af te stemmen op de definities die in de raamovereenkomst worden gegeven.

(1) De notie "die werkzaam is uit hoofde van dezelfde soort arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding" ontbreekt in a), terwijl in b) de regel ontbreekt dat bij ontstentenis van een vergelijkbare voltijdse werknemer in dezelfde vestiging, de vergelijking in eerste instantie wordt gemaakt op basis van de van toepassing zijnde collectieve arbeidsovereenkomst.

2. Het verdient aanbeveling ook het begrip "arbeidsvoorwaarden", dat in artikel 4 wordt gebruikt, te omschrijven (1).

Artikel 4

1. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het algemene beginsel van de niet-discriminatie, zoals het voorkomt in artikel 4, een algemene draagwijdte heeft en "van toepassing is op al de rechtsbronnen van het arbeidsrecht". Daaruit wordt afgeleid dat "elke huidige en toekomstige wetsbepaling moet gebaseerd zijn op dat algemeen beginsel en in het licht daarvan moet worden geïnterpreteerd" en dat "het wettelijk principe van non-discriminatie ten gunste van deeltijdwerkers als zodanig geldt ten aanzien van reglementaire (...) bepalingen (...) voor wat betreft de vaststelling van hun rechten en plichten".

In zoverre uit deze toelichting zou moeten worden opgemaakt dat het in de bedoeling ligt de ontworpen wet te laten hanteren als een norm waaraan reglementaire en zelfs wettelijke bepalingen moeten worden getoetst en aangepast, dient te worden opgemerkt dat het ontwerp slechts van toepassing is op de deeltijdse werknemers en hun werkgevers

(1) Zie in dit verband de omschrijving van dat begrip in artikel 13 van de wet van 7 mei 1999.

(artikel 3) en slechts een beginsel poneert waarop afwijkingen mogelijk zijn die op grond van objectieve redenen dienen te worden geconcretiseerd (1).

De bestaande wettelijke en reglementaire bepalingen dienen weliswaar te worden herbekeken in het licht van richtlijn 97/81/EG en de raamovereenkomst welke die richtlijn beoogt te effectueren, maar de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, vermag die bepalingen noch te wijzigen noch aan te vullen.

2. De in artikel 2 gedefinieerde begrippen dienen consequent in het ontwerp te worden gebruikt. In artikel 4, eerste lid, dient derhalve te worden geschreven "voltijdse werknemers in een vergelijkbare situatie" in plaats van "vergelijkbare voltijdse werknemers".

3. Er is een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 4, derde lid, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van de begrippen "bepaalde diensttijd" en "beloning", terwijl in de Franse tekst de begrippen "période d'ancienneté" en "conditions de salaire" worden gebruikt. Alhoewel die discordantie ook voorkomt in de raamovereenkomst van 6 juni 1997, dient ze in het ontwerp te worden verholpen aangezien de Nederlandse en de Franse tekst van de wetten gelijkkluidend moeten zijn.

(1) Bovendien kunnen wetten bezwaarlijk worden getoetst aan een andere (gewone) wet aangezien die gelijke rechtskracht heeft.

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend transposer en droit belge la directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'Unice, le CEEP et la CES. Cet accord-cadre, conclu le 6 juin 1997, a pour objet d'assurer la suppression des discriminations à l'égard des travailleurs à temps partiel et d'améliorer la qualité du travail à temps partiel, ainsi que de faciliter le développement du travail à temps partiel sur une base volontaire et de contribuer à l'organisation flexible du temps de travail d'une manière qui tienne compte des besoins des employeurs et des travailleurs.

Le projet concerne uniquement la partie de l'accord-cadre mettant en oeuvre le principe de l'égalité de traitement des travailleurs à temps partiel.

L'article 4 du projet transpose formellement ce principe en droit belge en reproduisant quasi littéralement la clause 4 de l'accord-cadre. Le principe s'applique au secteur privé et aux membres du personnel du secteur public dont la situation juridique n'est pas réglée statutairement,

.../...

mais ne s'applique pas aux agents statutaires de la fonction publique (1).

OBSERVATIONS GENERALES

1. En plusieurs endroits, le projet reproduit quasi littéralement des dispositions de l'accord-cadre du 6 juin 1997 auquel se réfère la directive 97/81/CE. Le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstiendra dès lors de critiquer le texte de ces dispositions.

2. Le projet se limite à définir le principe de non-discrimination des travailleurs à temps partiel, mais ne fixe pas de modalités concernant la force contraignante de ce droit ou concernant les plaintes ou litiges relatifs à

(1) Selon le fonctionnaire délégué, cette dernière catégorie fera l'objet d'un projet distinct. Ce projet devra dès lors se limiter aux fonctionnaires relevant de la compétence fédérale, attendu qu'il appartient aux communautés et aux régions de mettre en oeuvre, dans les matières qui leur sont attribuées, les droits fondamentaux définis par des normes juridiques supérieures ou en vertu de celles-ci - en l'occurrence, fixer le statut des fonctionnaires (cf. l'avis 28.197/1 du 16 février 1999 sur un avant-projet de loi "sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi, à la formation et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale" (Doc. parl., Chambre, 1998-99, n° 2057/1, 34-36).

l'application de ce droit. Il y a lieu que les auteurs du projet vérifient s'il n'est pas recommandé, par analogie avec la loi du 7 mai 1999 modifiant le Code judiciaire à l'occasion de la loi du 7 mai 1999 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale, de prévoir un régime propre à ce sujet et, le cas échéant, d'attribuer une compétence spécifique aux tribunaux du travail. Dans ce cas, ce serait cependant une matière visée à l'article 77 de la Constitution qui serait réglée, de sorte que pareilles dispositions devraient figurer dans un projet distinct, conformément aux usages parlementaires existants.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

1. Il est recommandé d'indiquer la teneur de la loi en projet dans l'intitulé, plutôt que de se référer simplement à la transposition de la directive 97/81/CE.

2. Conformément aux règles de légistique, il suffit de mentionner l'intitulé du projet avant le résumé de ce dernier et l'exposé des motifs. Seule la mention "projet de

.../...

loi" doit précéder la formule de présentation et le texte du projet même.

En outre, la formule de présentation ne doit précéder que le projet proprement dit et ne doit pas être répétée avant l'exposé des motifs.

Article 1er

Si la référence à la directive 97/81/CE est omise de l'intitulé, il s'impose, pour se conformer à la disposition de l'article 2.1, dernier paragraphe, de cette directive, de compléter l'article 1er par un nouvel alinéa se référant à cette directive.

Article 2

1. La définition de la notion de "travailleur à temps plein se trouvant dans une situation comparable" ne concorde pas parfaitement avec la définition qu'en donne la clause 3 de l'accord-cadre du 6 juin 1997 (1).

(1) La notion "ayant le même type de contrat ou de relation de travail" ne figure pas au point a), alors qu'au point b), c'est la règle disposant que lorsqu'il n'existe aucun travailleur à temps plein comparable dans le même établissement, la comparaison s'effectue par référence à la convention collective de travail applicable, qui fait défaut.

Il est recommandable d'aligner les définitions figurant dans le projet sur les définitions que donne l'accord-cadre.

2. Il est recommandé de définir également la notion de "conditions d'emploi" (lire : conditions de travail) utilisée à l'article 4 (1).

Article 4

1. L'exposé des motifs relève que le principe général de non-discrimination, tel qu'il figure à l'article 4, a une portée générale et "est d'application pour toutes les sources de droit en droit du travail". Il s'ensuit que "toute disposition légale actuelle et à venir doit être basée sur ce principe général et, le cas échéant, être interprétée au regard de celui-ci" et que "ce principe légal de non-discrimination en faveur des travailleurs à temps partiel s'impose comme tel aux dispositions réglementaires (...) pour la détermination de leurs droits et obligations".

Dans la mesure où il s'imposerait de déduire de ce commentaire qu'il s'agit de considérer la loi en projet comme une norme à laquelle doivent être confrontées et adaptées des dispositions réglementaires et même légales, il est à noter que le projet ne s'applique qu'aux travailleurs

(1) Cf. la définition de cette notion donnée à l'article 13 de la loi du 7 mai 1999.

à temps partiel et à leurs employeurs (article 3) et ne pose qu'un principe auquel il est possible de déroger, dérogations qui doivent être concrétisées en s'appuyant sur des motifs objectifs (1).

Si les dispositions légales et réglementaires existantes doivent être réexaminées sous l'angle de la directive 97/81/CE et de l'accord-cadre que celle-ci entend mettre en oeuvre, il reste que la loi actuellement en projet ne peut ni modifier ni compléter ces dispositions.

2. Le projet doit faire un usage cohérent des notions définies à l'article 2. Dès lors, il s'impose d'écrire à l'article 4, alinéa 1er, "travailleurs à temps plein se trouvant dans une situation comparable" au lieu de "travailleurs à temps plein comparables".

3. Il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 3, le texte français utilisant les notions de "période d'ancienneté" et de "conditions de salaire", alors que le texte néerlandais fait mention de "bepaalde diensttijd" et de "beloning". Bien que cette disparité apparaisse également dans l'accord-cadre du 6 juin 1997, il s'impose de l'éliminer dans le projet, le texte français et le texte néerlandais des lois devant être concordants.

(1) En outre, des lois peuvent difficilement être confrontées à une autre loi (ordinaire), celle-ci ayant une même force obligatoire.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN VAERENBERGH,
auditeur. De nota van het Coördi-
natiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H.
E. VANHERCK, referendaris.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par
M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par M.
E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME