

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.373/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.373/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 november 2002 door de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de openbare besturen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende sommige maatregelen inzake organisatie van de arbeidstijd in de ondernemingen voor radio- en televisieuitzendingen", heeft op 12 december 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, le 12 novembre 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant certaines mesures en matière d'aménagement du temps de travail dans les entreprises de diffusion de radio et de télévision", a donné le 12 décembre 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe voor de openbare ondernemingen voor radio- en televisieuitzendingen een aantal afwijkingen in te voeren op de bepalingen van de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector. Die afwijkingen hebben betrekking op de minimumperiode van dagelijkse rust van elf uur (artikel 1), de maximumgrens van elf uur arbeid per dag (artikel 2), de referentieperiode van veertien dagen waarbinnen inhaalrust voor zondagswerk moet worden toegekend (artikel 3), de maximale wekelijkse arbeidsduur van vijftig uur (artikel 4) en de maximale dagelijkse arbeidstijd van nachtwerknemers (artikel 5).

2. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontwerp wordt geboden door artikel 5, § 2, tweede lid, en § 4, tweede lid, van de wet van 14 december 2000, voor artikel 2, door artikel 5, §§ 3 en 4, tweede lid, voor artikel 3, door artikel 7, § 3, tweede lid, voor artikel 4, door artikel 8, § 2, tweede lid, en voor artikel 5, door artikel 13, § 3, tweede lid, van de wet van 14 december 2000.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 23 van de Grondwet garandeert onder meer het recht op billijke arbeidsvoorwaarden ⁽¹⁾. Deze bepaling verzet er zich tegen dat normen worden aangenomen waarbij de graad van bescherming van de rechten, die erdoor worden erkend,

⁽¹⁾ Zie ook artikel 2 van het Europees Sociaal Handvest : "Ten einde de onbelemmerde uitoefening van het recht op billijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich : 1. redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden vast te stellen, ...; 5. een wekelijkse rusttijd te waarborgen".

aanzienlijk zou worden verminderd ten opzichte van het beschermingsniveau in de wetgeving die van toepassing was op de dag dat ze in werking is getreden ⁽²⁾.

De in artikel 2 van het ontwerp opgenomen afwijking is, zeker in het licht van artikel 23 van de Grondwet, verregaand ⁽³⁾. De maximumgrens van elf uur arbeid per dag mag worden overschreden, maar er wordt geen nieuwe maximumgrens gesteld en door artikel 1 wordt de minimumperiode van dagelijkse rust opgeheven, zodat theoretisch zelfs vierentwintig uur arbeid per dag mogelijk wordt. Weliswaar bevatten andere bepalingen zekere temperingen (artikel 2, in fine : er moeten gelijkwaardige periodes van inhaalrust worden toegekend in de drie volgende maanden; artikel 4 : de maximale wekelijkse arbeidsduur bedraagt vierentachtig uur ⁽⁴⁾), maar toch rijst de vraag of de regeling, door haar algemeenheid ⁽⁵⁾, kan worden geacht in overeenstemming te zijn met de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende relatieve standstill-verplichting. Aldus lijkt de ontworpen regeling niet de nodige garanties te bevatten dat de graad van bescherming niet aanzienlijk zal worden verminderd ten opzichte van het beschermingsniveau dat het personeel van de betrokken sector genoot op de dag dat artikel 23 van de Grondwet in werking is getreden.

(2) Over de standstill-verplichting die uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit, zie : Parl. St. Senaat, B.Z. 1991-1992, nrs. 100-2/3 , 13, en 100-2/4 , 85 e.v.; Arbitragehof, arrest nr. 169/2002, 27 november 2002, B.6.4 tot B.6.6; P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", Rev. b. dr. const., 1995, 3 e.v., 8 en 18; A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer, 1995, nr. 664.

(3) Deze opmerking geldt ook voor artikel 5, waarin de maximale dagelijkse arbeidstijd van acht uur per periode van vierentwintig uur voor nachtwerknemers wordt losgelaten.

(4) Uit de combinatie van artikel 2 (geen dagmaximum meer) en artikel 4 (maximum vierentachtig uur per week) van het ontwerp volgt dat in de meest extreme hypothese een personeelslid drieëneenhalve dag onafgebroken aan het werk kan worden gezet.

(5) De ontworpen regeling is bedoeld voor de openbare ondernemingen voor radio- en televisieuitzendingen, zonder specificatie van de categorie of categorieën van het personeel waarvoor zij zal gelden. Er wordt evenmin bepaald dat voor het overschrijden van de normale arbeidstijd speciale omstandigheden voorhanden moeten zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het verdient aanbeveling, teneinde de inhoud van het ontwerp beter tot uiting te laten komen, in het opschrift het woord "openbare" in te voegen tussen de woorden "van de arbeidstijd in de" en de woorden "ondernemingen voor radio- en televisieuitzendingen".

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef dient tevens naar artikel 13, § 3, van de wet van 14 december 2000 te worden verwezen, omdat ook aan die bepaling rechtsgrond wordt ontleend.

Artikel 1

Het verdient aanbeveling ook in artikel 1 te specificeren dat het om de openbare ondernemingen voor radio- en televisieuitzendingen gaat.

Artikel 6

Luidens artikel 6 zal de ontworpen regeling uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2001, dat is de datum waarop de wet in werking is getreden. Dat gegeven op zich verantwoordt de terugwerkende kracht van het ontwerp niet, in het bijzonder omdat de retroactiviteit niet uit de wet blijkt te volgen.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit

.../...

betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

PORTEE ET FONDEMENT LÉGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend instaurer, pour les entreprises publiques de diffusion de radio et de télévision, un certain nombre de dérogations aux dispositions de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public. Ces dérogations concernent la période minimale de repos journalier de onze heures (article 1^{er}), la limite maximale de onze heures de travail par jour (article 2), la période de référence de quatorze jours durant laquelle le repos compensatoire pour le travail du dimanche doit être octroyé (article 3), la durée maximale de travail hebdomadaire de cinquante heures (article 4) et l'horaire maximal de travail journalier des travailleurs de nuit (article 5).

2. Le fondement légal de l'article 1^{er} du projet figure à l'article 5, § 2, alinéa 2, et § 4, alinéa 2, de la loi du 14 décembre 2000, celui de l'article 2, à l'article 5, §§ 3 et 4, alinéa 2, celui de l'article 3, à l'article 7, § 3, alinéa 2, celui de l'article 4, à l'article 8, § 2, alinéa 2, et celui de l'article 5, à l'article 13, § 3, alinéa 2, de la loi du 14 décembre 2000.

OBSERVATION GENERALE

L'article 23 de la Constitution garantit notamment le droit à des conditions de travail équitables ⁽¹⁾. Cette disposition s'oppose à l'adoption de normes réduisant dans une mesure importante le degré de protection des droits reconnus par ces normes, par

⁽¹⁾ Voir également l'article 2 de la Charte sociale européenne : "En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à des conditions de travail équitables, les Parties contractantes s'engagent: 1. à fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire, ...; 5. à assurer un repos hebdomadaire".

rapport au niveau de protection assuré dans la législation applicable au jour de leur entrée en vigueur ⁽²⁾.

Au regard de l'article 23 de la Constitution, la dérogation inscrite à l'article 2 du projet est assurément étendue ⁽³⁾. En effet, le plafond de onze heures de travail par jour peut être dépassé mais aucun nouveau plafond n'est prévu et l'article 1^{er} abroge la période minimale de repos journalier, de sorte que, théoriquement, une période de travail de vingt-quatre heures par jour est même possible. Certes, d'autres dispositions apportent quelques tempéraments (article 2, in fine : des périodes équivalentes de repos compensatoire doivent être accordées au cours des trois mois qui suivent; article 4 : la durée maximale de travail hebdomadaire s'élève à quatre-vingt-quatre heures ⁽⁴⁾) mais la question se pose néanmoins de savoir si le règlement, de par sa généralité ⁽⁵⁾, peut être réputé conforme à l'obligation de statu quo relatif qui résulte de l'article 23 de la Constitution. Ainsi, le règlement en projet ne semble pas garantir comme il se doit que le degré de protection ne sera pas restreint dans une mesure importante par rapport au niveau de protection dont bénéficiait le personnel du secteur concerné au jour de l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution.

(2) A propos de l'obligation de statu quo résultant de l'article 23 de la Constitution, voir : Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n^{os} 100-2/3, 13, et 100-2/4, 85 et suiv.; Cour d'arbitrage, arrêt n^o 169/2002, 27 novembre 2002, B.6.4 à B.6.6; P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", Rev.b.dr.const., 1995, 3 et suiv., 8 et 18; A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer, 1995, n^o 664.

(3) Cette observation s'applique également à l'article 5 qui abandonne l'horaire maximal de travail journalier de huit heures par période de vingt-quatre heures pour les travailleurs de nuit.

(4) Il résulte de la combinaison de l'article 2 (plus de plafond journalier) et de l'article 4 (maximum de quatre-vingt-quatre heures par semaine) du projet que, dans la plus extrême des hypothèses, un membre du personnel pourra être mis au travail trois jours et demi sans discontinuer.

(5) Le règlement en projet est destiné aux entreprises publiques de diffusion de radio et de télévision, sans spécification de la catégorie ou des catégories du personnel auxquelles il s'appliquera. Il n'est pas davantage précisé que des conditions spéciales doivent être réunies pour que la durée normale de travail puisse être excédée.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

En vue de mieux exprimer la portée du projet, il est recommandé d'insérer le mot "publiques" entre les mots "dans les entreprises" et "de diffusion de radio et de télévision".

Préambule

Le premier alinéa doit également faire référence à l'article 13, § 3, de la loi du 14 décembre 2000 parce que cette disposition procure elle aussi un fondement légal.

Article 1^{er}

Il est recommandé de spécifier également à l'article 1^{er} qu'il s'agit des entreprises publiques de diffusion de radio et de télévision.

Article 6

Aux termes de l'article 6, le règlement en projet produira ses effets le 1^{er} juillet 2001, c'est-à-dire à la date à laquelle la loi est entrée en vigueur. Cet élément ne justifie pas, en soi, l'effet rétroactif du projet, étant donné notamment que cette rétroactivité ne paraît pas procéder de la loi.

L'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que si la rétroactivité s'appuie sur un fondement légal, si elle se rapporte à une règle qui, dans le respect du principe d'égalité, accorde des avantages ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité du règlement en projet ne pourra être admise que si elle s'inscrit dans l'un des cas énumérés.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME