

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 36.007/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 oktober 2003 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector", heeft op 30 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

### VOORAFGAANDE OPMERKING

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet is gelijkaardig aan het voorontwerp van wet met hetzelfde opschrift waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 20 februari 2003 het advies 34.933/1 heeft gegeven <sup>1</sup>. Dat laatste advies was verleend met toepassing van het toenmalige artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Thans wordt om een advies gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In de adviesaanvraag wordt bovendien gevraagd om advies te verlenen omtrent de vraag of het ontwerp in overeenstemming is met artikel 23 van de Grondwet en met het Europees Sociaal Handvest, gelet op hetgeen is opgemerkt in advies 34.373/1 van 12 december 2002 van de Raad van State, afdeling wetgeving.

In de eerste plaats wordt verwezen naar het advies 34.933/1, meer bepaald naar opmerking 1 van dat advies, die zijn gelding blijft behouden <sup>2</sup>.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 23 van de Grondwet, dat onder meer het recht op billijke arbeidsvoorwaarden garandeert, verzet zich ertegen dat normen worden aangenomen waarbij de graad van bescherming van de rechten, die erdoor worden erkend, aanzienlijk zou worden verminderd ten opzichte van het beschermingsniveau in de wetgeving die van toepassing was de dag waarop dat grondwetsartikel in werking is getreden <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Parl. St., Kamer, DOC 50 2391/001, 11-12.

<sup>2</sup>Om te voldoen aan het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, derde volzin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zullen het voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het advies 34.933/1, alsmede dat advies zelf, moeten worden toegevoegd aan het ontwerp van wet dat zal worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

<sup>3</sup>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, nr. 169/2002, 27 november 2002, B.6.4 tot B.6.6; P. MARTENS,

Ook artikel 2 van het Europees Sociaal Handvest garandeert het recht op billijke arbeidsvoorwaarden. Teneinde die doelstelling te bereiken verbinden de staten die dat handvest hebben gesloten zich ertoe "redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden vast te stellen" en "een wekelijkse rusttijd te waarborgen".

Die bepalingen staan eraan niet in de weg dat voor welbepaalde personeelscategorieën of voor bijzondere omstandigheden specifieke regels inzake de organisatie van de arbeidstijd en inzake de nachtarbeid worden ingevoerd, wanneer er voor het invoeren van die regels een objectieve en redelijke verantwoording bestaat die verband houdt met de eigen aard van de opdrachten die aan de betrokken personeelsleden zijn toevertrouwd en op voorwaarde dat aan die personeelsleden een beschermingsniveau wordt geboden dat gelijkwaardig is aan datgene dat aan de andere personeelsleden wordt geboden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet, onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt onder punt 2 van het onderdeel "onderzoek van de tekst" van dit advies, geen redenen om aan te nemen dat het ontwerp niet zou voldoen aan de zo-even gestelde vereisten. Het eindoordeel hieromtrent komt evenwel, onder controle van het Arbitragehof, toe aan de Wetgevende Kamers.

Uiteraard zal ook bij de uitvoering of de nadere toepassing van de te wijzigen wet rekening dienen te worden gehouden met het grondwettelijk gewaarborgde recht op billijke arbeidsvoorwaarden.

2. De wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector wijkt op verschillende vlakken af van de regeling inzake arbeidstijd die is vervat in de arbeidswet van 16 maart 1971. Die afwijking wordt nog versterkt door de wijzigingen aan de eerstgenoemde wet die met het voorliggende ontwerp worden beoogd.

---

"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*, Antwerpen, 1995, nr. 664.

De stellers van het ontwerp dienen te onderzoeken of er voor elk van de door het ontwerp in te voeren afwijkingen een afdoende verantwoording bestaat. Het verdient aanbeveling die verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Krachtens het ontworpen artikel 4, § 2, eerste lid, 3° (artikel 2 van het ontwerp), zijn de hoofdstukken III en IV van de wet van 14 december 2000 niet van toepassing op de personeelsleden van het bestuur van de Veiligheid van de Staat. In de ontworpen artikelen 5, § 2, eerste lid, 12°, 6, § 2, eerste lid, 1°, 7, § 2, eerste lid, 12°, 11, eerste lid, 3°, en 13, § 3, eerste lid, 10° (artikelen 3, 1°, 4, 5, 1°, 7, 1°, en 8 van het ontwerp), wordt dat bestuur nogmaals uitgezonderd van de daarin bepaalde afwijkingsmogelijkheid. Dit laatste is evenwel overbodig nu het bestuur van de Veiligheid van de Staat in ieder geval niet onder het toepassingsgebied van de genoemde hoofdstukken valt.

2. De draagwijdte van de aan artikel 8, § 1, eerste lid, toe te voegen bepaling (artikel 6, 1°, van het ontwerp) is niet duidelijk.

Al laat de ontworpen regeling zulks wel uitschijnen, het kan bezwaarlijk de bedoeling zijn de mogelijkheid te creëren om de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur op te trekken van achtendertig tot (maximaal) achtenveertig uur, wat overigens in strijd zou zijn met artikel 23 van de Grondwet.

Indien het in de bedoeling ligt te bepalen dat de arbeidsduur wekelijks in geen enkel geval meer dan achtenveertig uur mag bedragen, dan dient paragraaf 2 van artikel 8 van de wet van 14 december 2000 te worden aangepast, waar thans die maximumduur op vijftig uur is gesteld <sup>4</sup>.

Indien het daarentegen in de bedoeling ligt om te bepalen dat gedurende een gehele referentieperiode van vier maanden de wekelijkse arbeidsduur het gemiddelde van

---

<sup>4</sup>Overigens gaat het dan niet om de "gemiddelde" wekelijkse arbeidsduur, maar om de maximale wekelijkse arbeidsduur zonder meer.

achtendertig uur mag overschrijden met als maximumgrens een wekelijkse arbeidsduur van achtenveertig uur, dan moet worden aangegeven binnen welke periode die overschrijding moet worden gecompenseerd, en dienen de voorwaarden te worden omschreven die moeten zijn vervuld om tot die overschrijding te kunnen beslissen<sup>5</sup>. Aan het nut van de ontworpen bepaling kan dan evenwel worden getwijfeld aangezien de ontworpen toevoeging aan artikel 8, § 1, eerste lid, van de wet van 14 december 2000, reeds bepaalt dat de referentieperiode kan worden verlengd tot een maximumduur van twaalf maanden wanneer daartoe een objectieve of technische reden in verband met de arbeidsorganisatie aanwezig is.

Hoe dan ook dient de onder artikel 6, 1°, van het ontwerp vervatte bepaling te worden herschreven in het licht van de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

-----

---

<sup>5</sup>Hetzelfde geldt voor de financiële compensatie van de overschrijding van de arbeidstijd, bedoeld in het ontworpen artikel 8, § 3, derde lid, die zowel aan inhoudelijke voorwaarden moet worden gekoppeld als in tijd beperkt.

De kamer was samengesteld uit

|          |                           |                                          |
|----------|---------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,             | kamervoorzitter,                         |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS,    | staatsraden,                             |
|          | G. SCHRANS,<br>A. SPRUYT, | assessoren van de<br>afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,           | griffier.                                |

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 36.007/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 13 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public", a donné le 30 octobre 2003 l'avis suivant:

### OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

L'avant-projet de loi soumis pour avis est similaire à l'avant-projet de loi pourvu du même intitulé sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 34.933/1 le 20 février 2003 <sup>1</sup>. Ce dernier avis a été donné en application de l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État tel qu'il s'énonçait à l'époque.

À présent, un avis est demandé en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La demande d'avis sollicite en outre un avis sur la question de la conformité du projet avec l'article 23 de la Constitution et la Charte sociale européenne, eu égard aux observations formulées dans l'avis 34.373/1 du Conseil d'État, section de législation, du 12 décembre 2002.

L'on voudra bien se reporter en premier lieu à l'avis 34.933/1, plus précisément à l'observation 1 de celui-ci, qui garde toute sa valeur <sup>2</sup>.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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

---

1

Doc. parl., Chambre, DOC 50 2391/001, 11-12.

2

Pour se conformer à la règle énoncée à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, troisième phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'avant-projet qui a fait l'objet de l'avis 34.933/1 ainsi que l'avis même devront être annexés au projet de loi qui sera déposé à la Chambre des représentants.

au niveau de protection assuré dans la législation applicable au jour de l'entrée en vigueur de cet article de la Constitution <sup>3</sup>.

L'article 2 de la Charte sociale européenne, lui aussi, garantit le droit à des conditions de travail équitables. Afin d'atteindre cet objectif, les États signataires de cette charta s'engagent à "fixer une durée raisonnable au travail journalier et hebdomadaire" et à "assurer un repos hebdomadaire".

Ces dispositions n'empêchent pas d'instaurer, pour des catégories bien déterminées de personnel ou dans des circonstances particulières, des règles spécifiques en ce qui concerne l'organisation du temps de travail et du travail de nuit lorsqu'il existe pour instaurer ces règles une justification objective et raisonnable se rapportant à la nature même des missions confiées aux membres du personnel concernés et à condition que ceux-ci bénéficient d'un niveau de protection équivalent à celui qui est garanti aux autres membres du personnel.

Sous réserve de l'observation formulée sous le point 2 de la partie "examen du texte" du présent avis, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas de raison pour présumer que le projet ne répondrait pas aux conditions qui viennent d'être évoquées. C'est aux Chambres législatives qu'il appartient toutefois de trancher cette question en dernier ressort, sous le contrôle de la Cour d'arbitrage.

Il va de soi que lorsque la loi à modifier sera exécutée ou appliquée ultérieurement, il faudra également tenir compte du droit à des conditions de travail équitables garanti par la Constitution.

---

3

À propos de l'obligation de statu quo résultant de l'article 23 de la Constitution voir: Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n<sup>os</sup> 100-2/3, 13, et 100-2/4, 85 et s.; Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 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 s., 8 et 18; A. ALLEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Anvers, 1995, n<sup>o</sup> 664.

2. La loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public déroge à divers égards aux règles relatives au temps de travail qui sont inscrites dans la loi du 16 mars 1971 sur le travail. Cette dérogation se trouve encore renforcée par les modifications que le projet examiné entend apporter à la loi citée en premier lieu.

Les auteurs du projet auront à vérifier s'il existe une justification adéquate pour chacune des dérogations que le projet vise à instaurer. Il est recommandé de faire figurer cette justification dans l'exposé des motifs.

### EXAMEN DU TEXTE

1. L'article 4, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, en projet (article 2 du projet) prévoit que les chapitres III et IV de la loi du 14 décembre 2000 ne s'appliquent pas aux membres du personnel de l'administration de la Sûreté de l'État. Les articles 5, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 12°, 6, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, 7, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 12°, 11, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, et 13, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 10°, en projet (articles 3, 1°, 4, 5, 1°, 7, 1°, et 8 du projet) excluent une nouvelle fois cette administration de la possibilité de dérogation qui y est prévue. Cette exclusion est toutefois superflue puisque le champ d'application des chapitres précités ne s'étend de toute façon pas à l'administration de la Sûreté de l'État.

2. La portée de la disposition qui doit être ajoutée à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, (article 6, 1°, du projet) manque de clarté.

Bien que les règles en projet, prises au pied de la lettre, le donnent à penser, il peut difficilement être question de créer la possibilité d'augmenter la durée du travail hebdomadaire de trente-huit heures à quarante-huit heures (au maximum), ce qui serait du reste contraire à l'article 23 de la Constitution.

Si l'intention est de prévoir que la durée du travail ne peut en aucun cas excéder quarante-huit heures par semaine, il faut alors adapter le paragraphe 2 de l'article 8 de la loi du 14 décembre 2000, qui fixe à présent cette durée maximale à cinquante heures <sup>4</sup>.

Si l'intention est en revanche de déterminer que pendant la totalité d'une période de référence de quatre mois, la durée du travail hebdomadaire peut excéder la moyenne de trente-huit heures, la limite maximale étant une durée du travail hebdomadaire de quarante-huit heures, il faut indiquer la période durant laquelle ce dépassement doit être compensé, et définir les conditions à remplir pour pouvoir décider

---

4

Au demeurant, il ne s'agit pas dans ce cas de la durée du travail hebdomadaire "moyenne", mais de la durée du travail hebdomadaire maximale.

ce dépassement <sup>5</sup>. On est cependant en droit de douter de l'utilité de la disposition en projet, puisque la règle qui devrait être ajoutée à l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 14 décembre 2000 prévoit déjà que la période de référence peut être prolongée jusqu'à une durée maximale de douze mois si cette prolongation est justifiée par une raison objective ou technique en rapport avec l'organisation du travail.

Quoi qu'il en soit, la règle énoncée sous l'article 6, 1°, du projet doit être remaniée compte tenu de l'intention des auteurs du projet.

-----

---

<sup>5</sup> Il en va de même pour la compensation financière du dépassement du temps de travail, visée à l'article 8, § 3, alinéa 3, en projet, qui doit être à la fois subordonnée à des conditions substantielles et limitée dans le temps.

La chambre était composée de

|           |                           |                                             |
|-----------|---------------------------|---------------------------------------------|
| Messieurs | M. VAN DAMME,             | président de chambre,                       |
|           | J. BAERT,<br>J. SMETS,    | conseillers d'État,                         |
|           | G. SCHRANS,<br>A. SPRUYT, | assesseurs de la<br>section de législation, |
| Madame    | A.-M. GOOSSENS,           | greffier.                                   |

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME