



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.338/2
du 18 novembre 2013

advies 54.338/2
van 18 november 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution des articles 7, § 2,
alinéa 2 et 11, alinéa 2 de la loi
du 14 décembre 2000 fixant
certains aspects de
l'aménagement du temps de
travail dans le secteur public'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
artikelen 7, § 2, tweede lid
en 11, tweede lid van de wet
van 14 december 2000 tot
vaststelling van sommige
aspecten van de organisatie van
de arbeidstijd in de openbare
sector'

Le 21 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Fonction publique, adjoint au Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution des articles 7, § 2, alinéa 2 et 11, alinéa 2 de la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 novembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2013.

*

Op 21 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken, toegevoegd aan de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de artikelen 7, § 2, tweede lid en 11, tweede lid van de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 18 november 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 november 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les articles 7, 10 et 11 de la loi du 14 décembre 2000 'fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public' prévoient l'interdiction d'occuper des travailleurs le dimanche et l'interdiction du travail de nuit. Ces articles prévoient néanmoins une dérogation pour une série d'activités ou de travaux qu'ils énumèrent outre la possibilité pour le Roi d'autoriser, dans les conditions qu'il détermine, le travail le dimanche ou de nuit dans « certaines branches d'activité » ou en vue « de l'exécution de certains travaux ».

Le projet d'arrêté royal examiné entend autoriser le travail le dimanche et le travail de nuit pour les agents du Centre national de surveillance électronique afin d'assurer la continuité de la mise en œuvre et du suivi des surveillances électroniques.

Ainsi que l'a relevé l'Inspecteur des Finances, on peut raisonnablement considérer que ces activités peuvent être visées par les dérogations déjà prévues dans la loi, à savoir, les activités de garde et de surveillance – article 7, § 2, 3^o –, les services de sûreté – article 7, § 2, 12^o – voire le travail en équipe – article 7, § 2, 10^o, pour le travail le dimanche, et les services qui concourent à la sécurité civile ou publique – article 11, alinéa 1^{er}, 3^o –, les services de sûreté – article 11, alinéa 1^{er}, 4^o – et les activités de garde et surveillance – article 11, § 2, 20^o – pour le travail de nuit.

Si tel est le cas, les auteurs du projet rappellent les dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure. Cela présente l'inconvénient, entre autres, de donner l'impression que le Roi est compétent pour modifier la norme législative alors qu'il ne l'est pas¹. Cette façon de procéder présente en outre, en l'espèce, le désavantage de faire présupposer que ces activités n'entrent pas dans ces critères définis alors que le critère des activités de garde et de surveillance est également prévu à l'article 5 de la même loi précitée du 14 décembre 2000 qui prévoit la possibilité de déroger à la règle selon laquelle

« Les travailleurs ont droit au cours de chaque période de vingt-quatre heures, entre la cessation et la reprise du travail, à une période minimale de repos de onze heures consécutives ».

Les observations particulières sont faites sous réserve de cette observation générale.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le projet examiné trouve son fondement juridique uniquement dans les articles 7, § 2, alinéa 2, et 11, alinéa 2, de la loi précitée du 14 décembre 2000. Les visas relatifs aux trois autres lois mentionnées au préambule seront dès lors omis.

Ministre proposant

Puisque le Ministre de la Justice est chargé avec le Ministre de la Fonction publique de l'exécution du projet, il doit également le proposer.

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

Dans un souci d'uniformité de la terminologie utilisée et partant de sécurité juridique, il est suggéré de désigner de la même manière les personnes visées dans le projet examiné et dans l'arrêté royal du 11 février 2013 'octroyant une allocation aux membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative qui effectuent certaines prestations'. Cet arrêté prévoit «aux membres du personnel du service du monitoring de la surveillance électronique de la direction générale des Maisons de Justice » alors que le projet prévoit « pour les agents du service monitoring du Centre national de Surveillance Électronique ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

De artikelen 7, 10 en 11 van de wet van 14 december 2000 ‘tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector’ voorzien in het verbod om werknemers ’s zondags tewerk te stellen en in het verbod op nachtarbeid. Deze artikelen voorzien niettemin in een afwijking voor een reeks werkzaamheden of werken die ze opsommen, alsmede in de mogelijkheid dat de Koning onder de door Hem te stellen voorwaarden zondagsarbeid of nachtarbeid toestaat “in sommige bedrijfstakken” of voor “het uitvoeren van sommige werken”.

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe zondagsarbeid en nachtarbeid mogelijk te maken voor de personeelsleden van het Nationaal centrum voor elektronisch toezicht teneinde de continuïteit van de uitvoering en de opvolging van het elektronisch toezicht te garanderen.

Zoals de inspecteur van Financiën heeft opgemerkt, kan er redelijkerwijs van worden uitgegaan dat de afwijkingen die reeds in de wet vervat zijn betrekking hebben op deze activiteiten, te weten, wat zondagsarbeid betreft, op bewakings- en toezichtdiensten – artikel 7, § 2, 3° –, op diensten inzake veiligheid – artikel 7, § 2, 12° – en zelfs op ploegenarbeid – artikel 7, § 2, 10° – en, wat nachtarbeid betreft, op diensten die bijdragen tot de burgerlijke of openbare veiligheid - artikel 11, eerste lid, 3° –, op veiligheidsdiensten – artikel 11, eerste lid, 4° –, en op bewakings- en toezichtdiensten – artikel 11, eerste lid, 20°.

Indien zulks het geval is, brengen de stellers van het ontwerp bepalingen van een hogere regeling in herinnering. Dat heeft, onder andere, het nadeel dat de indruk wordt gewekt dat de Koning bevoegd is om de wetstekrachte bepaling te wijzigen, hoewel hij dat niet is.¹ Deze handelwijze heeft bovendien het nadeel dat de indruk wordt gewekt dat deze activiteiten niet onder de gedefinieerde criteria vallen, terwijl het criterium van de bewakings- en toezichtdiensten ook voorkomt in artikel 5 van dezelfde voornoemde wet van 14 december 2000, die voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de volgende regel:

“De werknemers hebben in elk tijdvak van vierentwintig uur tussen de beëindiging en de hervatting van de arbeid recht op ten minste elf opeenvolgende uren rust”.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 80.

De bijzondere opmerkingen worden geformuleerd onder voorbehoud van deze algemene opmerking.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

Het voorliggende ontwerp heeft zijn rechtsgrond alleen in de artikelen 7, § 2, tweede lid, en 11, tweede lid, van de voornoemde wet van 14 december 2000. De verwijzingen naar de drie andere wetten moeten dus uit de aanhef worden weggelaten.

Voordragende minister

Aangezien de minister van Justitie samen met de minister van Ambtenarenzaken belast is met de uitvoering van het ontwerp, moet hij het ook voordragen.

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 2

Met het oog op de eenvormigheid van de gebezigde terminologie en derhalve met het oog op de rechtszekerheid, wordt in overweging gegeven de personen vermeld in het voorliggende ontwerp op dezelfde wijze aan te duiden als in het koninklijk besluit van 11 februari 2013 ‘tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt die bepaalde prestaties verrichten’. In dat besluit is sprake van de “personeelsleden van de dienst Monitoring Elektronisch Toezicht van het Directoraat-Generaal Justitiehuisen” terwijl het ontwerp melding maakt van de “personeelsleden van het Nationaal centrum voor elektronisch toezicht”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS