



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.232/2
du 20 avril 2020

advies 67.232/2
van 20 april 2020

sur

over

une proposition de loi 'relative
aux diverses mesures relatives
à la sécurité civile'

een wetsvoorstel 'betreffende
diverse maatregelen in de
civiele veiligheid'

Le 10 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'relative aux diverses mesures relatives à la sécurité civile', déposée par MM. Franky DEMON et Jan BRIERS et Mme Yngvild INGELS (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1144/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 16 avril 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2020.

*

Op 10 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'betreffende diverse maatregelen in de civiele veiligheid', ingediend door de heren Franky DEMON en Jan BRIERS en mevrouw Yngvild INGELS (*Parl.St.*, Kamer, 2019-2020, nr. 55-1144/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 16 april 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence de cette proposition de loi est motivée par le fait que :

- la présente proposition de loi règle une matière qui aurait pu figurer dans un arrêté de pouvoirs spéciaux, pour lequel un avis obligatoire du Conseil d'État aurait été requis ;
- la présente proposition de loi doit permettre au gouvernement de prendre rapidement les mesures qui s'imposent dans le cadre de la pandémie du coronavirus ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

1. La proposition de loi prévoit notamment que, pour la durée de l'habilitation donnée au Roi en vertu de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' et « pour autant que les nécessités opérationnelles l'exigent », des dérogations sont autorisées aux dispositions relatives à l'organisation du temps de travail et de repos :

- des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (article 4 de la proposition) ;

- du personnel (professionnel) opérationnel de la Protection civile et des membres du personnel du Service public fédéral Intérieur affectés en service continu à la prise en charge des appels à destination des centres d'appels urgents (article 5 de la proposition) ;

- et des membres du personnel volontaire des services de secours et de la Protection civile (articles 6 et 7 de la proposition).

Les dispositions légales et réglementaires auxquelles les auteurs de la proposition entendent déroger transposent la directive européenne n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail'.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

La loi du 14 décembre 2000 ‘fixant certains aspects de l’aménagement du temps de travail dans le secteur public’, à laquelle déroge l’article 5 de la proposition, s’applique en principe à tous les travailleurs occupés dans le secteur public et à leurs employeurs (article 4 de la loi) et prévoit des exceptions possibles « pour les services qui concourent à la sécurité civile », mais sans spécifier la portée de ces exceptions (articles 5, 6 et 7 de la loi).

Par contre, la loi du 19 avril 2014 ‘fixant certains aspects de l’aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours et du Service d’incendie et d’aide médicale urgente de la Région Bruxelles-Capitale et modifiant la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile’, à laquelle déroge l’article 4 de la proposition, contient des dispositions spécifiques pour ces membres du personnel.

Il en est de même pour ce qui concerne l’arrêté royal du 19 avril 2014 ‘relatif au statut administratif du personnel opérationnel des zones de secours’, auquel déroge l’article 6 de la proposition, et l’arrêté royal du 29 juin 2018 ‘relatif au statut administratif du personnel opérationnel de la Protection civile’, auquel déroge l’article 7 de la proposition.

2. Il convient d’examiner la compatibilité de la proposition de loi avec la directive européenne n° 2003/88/CE.

Les articles 4 à 7 de la proposition de loi ne contiennent aucune précision quant à la nature et au contenu des dérogations.

Selon les développements de la proposition de loi,

« [l]a présente proposition prévoit également des dispositions relatives au temps de travail.

D’une part, l’épidémie de COVID-19 risque de provoquer rapidement une surcharge de travail pour les services de sécurité civile, les zones de secours et les agents opérationnels de la Protection civile, et pour les opérateurs des centrales du système d’appel unifié. D’autre part, l’épidémie va nécessairement affecter le personnel et ces services vont être appelés à travailler avec des effectifs réduits. Afin de permettre aux services de sécurité civile et aux centrales 112 de rester pleinement opérationnels, il convient d’autoriser temporairement certaines dérogations en matière de temps de travail et de repos.

L’objectif est principalement de permettre des dérogations, en cas de nécessité opérationnelle, à la moyenne des 38 heures par semaine par période de 4 mois puisque la première période vient à échéance le 30 avril et de pouvoir déroger à la règle de la récupération dans un délai de 14 jours en cas de dépassement de la limite des 24 heures journalières ou des 60 heures hebdomadaires.

Il est également important de pouvoir, exceptionnellement, si l’absentéisme venait à augmenter, déroger à la règle des 12 heures de repos entre deux gardes :

– dans un système de gardes de 12 heures, par exemple, il faut pouvoir disposer du personnel qui n’aurait bénéficié que de 11 heures de repos ;

– dans un système de garde de 24 heures, les relèves ont lieu, par définition, toutes les 24 heures. Si un pompier a presté 25 heures, il bénéficiera quand même de 23 heures de repos avant une éventuelle nouvelle garde.

L'usage de cette dérogation à la règle des 12 heures de repos doit rester le plus limité possible et il est essentiel de faire appel, prioritairement, au personnel, professionnel ou volontaire, qui respecte les conditions réglementaires de repos ».

Selon cet exposé, les dérogations en question seraient apportées aux trois règles suivantes trouvant leur siège dans la loi du 19 avril 2014 :

- le temps de travail hebdomadaire du travailleur ne peut dépasser trente-huit heures en moyenne sur une période de quatre mois, c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 30 avril, du 1^{er} mai au 31 août et du 1^{er} septembre au 31 décembre (article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 3, de la loi) ;

- le congé de récupération, en cas de dépassement de la limite absolue de soixante heures au cours de chaque semaine, est pris dans les quatorze jours (article 5, § 2, alinéa 3, de la loi) ;

- et chaque prestation de travail dont la durée est comprise entre douze heures et vingt-quatre heures doit être suivie d'une période de repos minimale de douze heures consécutives (article 5, § 4 de la loi).

L'article 4 de la proposition de loi tend dès lors également à déroger à certaines dispositions de la directive n° 2003/88/CE conformément à ce que prévoit l'article 17, paragraphe 3, point c), iii), de cette directive, qui permet de déroger à ses articles 3, 4, 5, 8 et 16

« pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service ou de la production, notamment lorsqu'il s'agit [...] des services d'ambulance, de sapeurs-pompiers ou de protection civile ».

Il est cependant prévu par l'article 17, paragraphe 2, de la directive n° 2003/88/CE que ces dérogations peuvent

« être adoptées par voie législative, réglementaire et administrative ou par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux, à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés ».

Pour ce qui concerne la première des trois dérogations, il y a lieu de constater que le législateur n'a pas encore fait usage de la faculté de dérogation prévue par la directive n° 2003/88/CE.

En effet, selon l'article 19, alinéas 1^{er} et 2, de la directive n° 2003/88/CE,

« [l]a faculté de déroger à l'article 16, point b), prévue à l'article 17, paragraphe 3, et à l'article 18 ne peut avoir pour effet l'établissement d'une période de référence dépassant six mois.

Toutefois, les États membres ont la faculté, tout en respectant les principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, de permettre que, pour des raisons objectives ou techniques ou pour des raisons ayant trait à l'organisation

du travail, les conventions collectives ou accords conclus entre partenaires sociaux fixent des périodes de référence ne dépassant en aucun cas douze mois ».

3. Par contre, l'article 5, §§ 2 et 4, de la loi du 19 avril 2014, auquel la proposition de loi tend également à déroger, prévoit déjà de larges dérogations à certaines dispositions de la directive n° 2003/88/CE.

Cette loi a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle.

Dans son arrêt n° 35/2016 du 3 mars 2016, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.2. Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a eu pour objectif de prendre des mesures spécifiques quant à l'aménagement du temps de travail des membres professionnels opérationnels des zones de secours :

‘Dans notre pays, le temps de travail des membres professionnels opérationnels des services publics d'incendie est jusqu'à présent organisé par la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public.

Cette loi prévoit un grand nombre d'exceptions, notamment pour les services d'incendie (par exemple en matière de temps de repos minimal et de temps de travail maximal par jour). Ces exceptions ne suffisent toutefois pas pour pouvoir prendre en compte la spécificité des conditions de travail des services d'incendie, étant donné qu'il ne peut pas être dérogé au temps de travail hebdomadaire moyen de 38 heures. Ainsi, la loi du 14 décembre 2000 n'autorise pas qu'un travailleur choisisse lui-même de prêter des heures supplémentaires, tandis que cette demande est formellement présente au sein des services d'incendie. La possibilité est donc créée de ne pas bloquer la mobilisation de pompiers dûment formés et motivés par un régime de travail de 38 heures. Les limites posées par la directive européenne au niveau du temps de travail moyen y sont respectées, afin de pouvoir continuer à garantir la protection des travailleurs.

En outre, la loi du 14 décembre 2000 prévoit des exceptions possibles pour les services d'incendie, mais sans spécifier la portée de ces exceptions. Afin de gommer ces incertitudes juridiques, les circonstances dans lesquelles des pauses peuvent être prises, les limites maximales de travail hebdomadaire, etc., sont spécifiées ici. La particularité de l'organisation du service exige effectivement des règles spécifiques' (*Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3353/001, p. 4*).

Le législateur a pris à cet égard en compte le fait que les interventions de ces professionnels sont nécessairement imprévisibles :

‘En raison de cette imprévisibilité, il est indispensable de s'organiser de manière à pouvoir, si nécessaire, prêter assistance au citoyen dans un délai acceptable. Cela peut se faire en optant pour des services de garde à la caserne ou des services de rappel' (*ibid.*, pp. 4 et 5).

Il a donc voulu, comme pour les médecins, ‘créer la possibilité de mettre en œuvre une solution modulable en matière de temps de travail' (*ibid.*, p. 5).

Comme l'indique [le commentaire de] l'article 2 de la loi attaquée, le législateur a eu le souci de respecter la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail :

'La Directive européenne 2003/88/CE avait déjà été transposée pour les membres professionnels opérationnels des services publics d'incendie par la loi du 14 décembre 2000. Le présent projet de loi permet de prévoir, un règlement mieux adapté aux spécificités de cette catégorie de personnel tout en respectant les principes de la directive' (*ibid.*, p. 6).

[Dans le rapport de la Commission parlementaire, il est précisé ce qui suit :]

'Il y a lieu de respecter, outre la réglementation belge, le cadre européen. En effet, la loi belge du 14 décembre 2000 est la transposition d'une réglementation européenne. La loi belge est sur certains points plus sévère que la directive européenne. Par exemple, elle fixe la limite du temps de travail à 38 heures par semaine en moyenne, tandis que la directive européenne accepte une moyenne de 48 heures. Le principe du *opt-out* (prester, sur une base volontaire, davantage d'heures que son horaire normal le prévoit) n'est pas non plus transposé en droit belge.

D'une part, depuis l'instauration de la loi du 14 décembre 2000, de nombreux problèmes et questions se posent au sujet de son application au personnel des services d'incendie, et ce, en raison de l'insécurité juridique et du fait que la législation belge est contraire à la réglementation européenne.

D'autre part, une marge existe encore clairement pour des solutions, entre la directive européenne et la loi belge. Il est dès lors nécessaire d'établir un projet de loi pour le personnel des services d'incendie, qui soit une transposition distincte de la directive européenne. Cette nouvelle réglementation constitue une condition de base pour la réforme du statut du personnel opérationnel des services d'incendie des zones de secours' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3353/003, p. 4).

[...]

B.10.2. Les différentes prescriptions que les directives énoncent en matière de durée maximale de travail et de temps minimal de repos constituent des règles du droit social de l'Union revêtant une importance particulière dont doit bénéficier chaque travailleur en tant que prescription minimale nécessaire pour assurer la protection de sa sécurité et de sa santé (CJUE, 1^{er} décembre 2005, C-14/04, *Dellas e.a.*, point 49 et jurisprudence citée; *Grigore*, précité, point 41 ; *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.)*, précité, point 24). Ces directives ont pour objet de fixer des prescriptions minimales destinées à améliorer les conditions de vie et de travail des travailleurs par un rapprochement des réglementations nationales concernant notamment la durée du temps de travail. Cette harmonisation au niveau de l'Union européenne en matière d'aménagement du temps de travail vise à garantir une meilleure protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, en faisant bénéficier ceux-ci de périodes minimales de repos – notamment journalier et hebdomadaire – ainsi que de périodes de pause adéquates et en prévoyant un plafond de 48 heures pour la durée moyenne de la semaine de travail, limite maximale à propos de laquelle il est expressément précisé qu'elle inclut les heures supplémentaires (CJUE, 26 juin 2001, C-173/99, *BECTU*, points 37 et 38 ; 9 septembre 2003, C-151/02, *Jaeger*, point 46 ; *Grigore*, précité, point 40 ; *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.)*, précité, point 23).

[...]

B.16. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée cités en B.2 que le législateur a voulu, dans le respect de la directive 2003/88/CE, fixer des règles spécifiques quant aux conditions de travail des services d'incendie, compte tenu de l'imprévisibilité des interventions de ces services qui doivent prêter assistance au citoyen dans des délais raisonnables et de la nécessité de solutions modulables en matière de temps de travail.

L'article 5, § 1^{er}, de la loi attaquée dispose que le temps de travail hebdomadaire du travailleur ne peut pas dépasser, sur une période de référence de quatre mois, trente-huit heures en moyenne (1^o) ou quarante-huit heures en moyenne, dans certaines conditions (2^o). Les dispositions attaquées fixent des limites absolues par semaine et par jour. Selon les travaux préparatoires de la loi :

'[Ces limites] ne peuvent être dépassées que dans deux cas de force majeure. Les cas de force majeure sont notamment ceux des travaux entrepris en vue de faire face à un accident ou de ceux commandés par une nécessité imprévue. La portée de cette règle dérogatoire est limitée, il faut en effet que les critères de la force majeure soient bien présents : événement imprévisible et urgent, qui ne peut dès lors être pris en charge dans le cadre de l'activité habituelle du service de secours et qui ne résulte pas d'une faute (par exemple une mauvaise organisation du travail). Toutes les interventions non urgentes n'entraînent donc pas l'application du présent article. Un incendie de cheminée est, par exemple, urgent et imprévisible, mais représente, en réalité, une activité habituelle du service de secours. Les grandes catastrophes ou calamités sont également imprévisibles et urgentes, mais peuvent nécessiter des prestations supérieures à 60 heures pour pouvoir assurer la sécurité de la population. Si, dans l'exemple ci-dessus d'une semaine, une catastrophe telle que celle de Wetteren se produit, il est toutefois possible d'effectuer des prestations supérieures à 60 heures. Dans ce cas, toutes les heures prestées au-delà des 60 heures devront être compensées dans les 14 jours qui suivent leur prestation. Le paragraphe 4 prévoit qu'un intervalle de repos doit être accordé immédiatement après une prestation de travail comportant au minimum 12 heures. Ces règles participent au respect des principes généraux en matière de sécurité et santé des travailleurs de la directive européenne' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3353/001, pp. 8 et 9).

B.17.1. L'article 6, b), de la directive 2003/88/CE précitée oblige les États membres à prendre 'les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires'. En vertu de l'article 16 de cette directive, les États membres peuvent prévoir, pour l'application de cet article 6, une période de référence ne dépassant pas quatre mois.

B.17.2. Comme le relève la Cour de justice, dans son arrêt *Fuß* (CJUE, 14 octobre 2010, C-243/09) :

'34. Dans le système mis en place par la directive 2003/88, si l'article 15 de celle-ci permet de manière générale l'application ou l'introduction de dispositions nationales plus favorables à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, seules certaines de ses dispositions limitativement énumérées sont susceptibles de faire l'objet de dérogations prévues par les États membres ou les partenaires sociaux. La mise en œuvre de telles dérogations est en outre subordonnée à des conditions strictes de nature à assurer une protection efficace de la sécurité et de la santé des travailleurs (voir arrêt *Pfeiffer e.a.*, précité, points 77 et 96).

[...] 49. Or, d'une part, l'article 6 de la directive 2003/88 n'est mentionné qu'à l'article 17, paragraphe 1, de celle-ci, alors qu'il est constant que cette dernière disposition vise des activités qui ne présentent aucun rapport avec celles accomplies par des sapeurs-pompiers. En revanche, le paragraphe 3, sous c), iii), dudit article 17 se réfère aux 'activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service', au nombre desquelles figurent notamment les 'services [...] de sapeurs-pompiers', mais cette disposition prévoit une possibilité de dérogation non à l'article 6 de ladite directive, mais à d'autres dispositions de celle-ci (voir, par analogie, arrêt *Pfeiffer e.a.*, précité, point 97).

[...]

51. Dans ces conditions, pour garantir la pleine effectivité de la directive 2003/88, il importe que les Etats membres empêchent tout dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail telle que fixée à l'article 6, sous b), de la directive 2003/88 (arrêt *Pfeiffer e.a.*, précité, point 118)'.

B.18.1. La Cour de justice admet cependant qu'il peut arriver, dans des circonstances exceptionnelles, que les activités exercées par des forces d'intervention d'un service public de sapeurs-pompiers ne relèvent pas du champ d'application de la directive 2003/88/CE :

'À cet égard, il convient de rappeler que, ainsi qu'il découle du point 61 de l'ordonnance *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, précitée, les activités exercées par des forces d'intervention d'un service public de sapeurs-pompiers – hormis le cas de circonstances exceptionnelles d'une gravité et d'une ampleur telles que l'objectif visant à assurer le bon fonctionnement des services indispensables à la protection des intérêts publics doit prévaloir provisoirement sur celui consistant à garantir la sécurité et la santé des travailleurs affectés aux équipes d'intervention et de secours, circonstances qui ne sont pas en cause dans l'affaire au principal – relèvent du champ d'application de la directive 2003/88, de sorte que, en principe, l'article 6, sous b), de celle-ci s'oppose au dépassement du plafond de 48 heures prévu pour la durée maximale hebdomadaire de travail, y compris les services de garde' (*ibid.*, point 44).

B.18.2. Dans l'ordonnance du 14 juillet 2005, C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, la Cour de justice s'est fondée à cette fin sur l'article 2.2 de la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, qui dispose :

'La présente directive n'est pas applicable lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante.

Dans ce cas, il y a lieu de veiller à ce que la sécurité et la santé des travailleurs soient assurées, dans toute la mesure du possible, compte tenu des objectifs de la présente directive'.

Cette directive est la directive-cadre qui arrête les principes généraux en matière de sécurité et de santé des travailleurs.

L'article 1^{er}, §§ 3 et 4, de la directive 2003/88/CE dispose :

'3. La présente directive s'applique à tous les secteurs d'activités, privés ou publics, au sens de l'article 2 de la directive 89/391/CEE, sans préjudice des articles 14, 17, 18 et 19 de la présente directive.

Sans préjudice de l'article 2, paragraphe 8, la présente directive ne s'applique pas aux gens de mer, tels que définis dans la directive 1999/63/CE.

4. Les dispositions de la directive 89/391/CEE s'appliquent pleinement aux matières visées au paragraphe 2, sans préjudice des dispositions plus contraignantes et/ou spécifiques contenues dans la présente directive'.

B.18.3. Dans l'ordonnance *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* précitée, la Cour de justice a jugé :

'50. [...] il résulte tant des termes que de l'économie de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 que cette disposition vise uniquement certaines activités particulières des services concernés, dont la continuité est indispensable pour assurer la sauvegarde de l'intégrité des personnes et des biens et qui, au regard de cette exigence de continuité, sont de nature à rendre effectivement impossible l'application de l'intégralité de la réglementation communautaire relative à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

51. En effet, le critère utilisé par le législateur communautaire pour déterminer le champ d'application de la directive 89/391 est fondé non pas sur l'appartenance des travailleurs aux différents secteurs d'activité visés à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de cette directive, considérés dans leur globalité, tels que les forces armées, la police et la protection civile, mais exclusivement sur la nature spécifique de certaines missions particulières exercées par les salariés au sein de ces secteurs, qui justifie une exception aux règles énoncées par ladite directive en raison de la nécessité absolue de garantir une protection efficace de la collectivité. En conséquence, les activités exercées dans des conditions normales au sein des forces de sécurité et de secours, au sens de la disposition susmentionnée, sont incluses dans le champ d'application de la directive 89/391.

52. En l'occurrence, cette directive doit donc trouver à s'appliquer aux activités des sapeurs-pompiers, quand bien même elles sont exercées par les forces d'intervention sur le terrain et peu importe qu'elles aient pour objet de combattre un incendie ou de porter secours d'une autre manière, dès lors qu'elles sont effectuées dans des conditions habituelles, conformément à la mission impartie au service concerné, et ce alors même que les interventions auxquelles ces activités peuvent donner lieu sont, par nature, non prévisibles et susceptibles d'exposer les travailleurs qui les exécutent à certains risques quant à leur sécurité et/ou à leur santé.

53. Il ne saurait être fait exception à une telle interprétation de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391 que dans le cas d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint.

54. Il doit en aller ainsi lors de catastrophes naturelles ou technologiques, d'attentats, d'accidents majeurs ou d'autres événements de même nature, dont la gravité et l'ampleur nécessitent l'adoption de mesures indispensables à la protection de la vie, de la santé ainsi que de la sécurité de la collectivité et dont la bonne exécution serait compromise si toutes les règles énoncées par les directives 89/391 et 93/104 devaient être observées.

55. Dans des situations présentant de telles caractéristiques, la nécessité de ne pas mettre en péril les exigences impérieuses de préservation de la sécurité et de l'intégrité de la collectivité doit, compte tenu des particularités inhérentes à certaines activités

spécifiques, provisoirement prévaloir sur l'objectif desdites directives, qui est de garantir la sécurité et la santé des travailleurs. En particulier, une prévention effective des risques professionnels ainsi qu'une planification du temps de travail du personnel de secours ne sauraient alors être raisonnablement imposées aux employeurs.

56. Néanmoins, même dans une telle situation exceptionnelle, l'article 2, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 89/391 exige des autorités compétentes qu'elles assurent la sécurité et la santé des travailleurs 'dans toute la mesure du possible'.

57. Eu égard aux développements qui précèdent, il y a lieu de considérer que les activités d'un service public d'intervention de sapeurs-pompiers ne sont pas, en principe, visées par l'exception énoncée à l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 89/391, mais relèvent au contraire du champ d'application de celle-ci pour autant qu'elles sont exercées dans des conditions normales'.

B.19.1. En ce qu'il dispose que le temps de travail ne peut pas excéder la limite absolue de soixante heures au cours de chaque semaine, y compris les heures additionnelles visées à l'article 7, l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi attaquée fixe une limite absolue par semaine, qui ne déroge pas aux limites fixées par l'article 6, b), de la directive 2003/88/CE, qui sont par ailleurs reprises à l'article 5, § 1^{er}, de la loi attaquée.

B.19.2. L'article 5, § 2, alinéa 2, attaqué prévoit de ne pas tenir compte, pour l'application de la limite précitée des soixante heures, des dépassements effectués pour l'exécution de 'travaux entrepris en vue de faire face à un accident survenu ou imminent' ou de 'travaux commandés par une nécessité imprévue'.

Il ressort des travaux préparatoires cités en B.16 que le législateur n'a voulu viser que les cas de force majeure et de grandes catastrophes et non les interventions habituelles, fussent-elles urgentes et imprévisibles.

Par ailleurs, il découle de la jurisprudence de la Cour de justice citée en B.18.3 que l'article 5, § 2, alinéa 2, ne peut viser que 'des événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui ci puisse être atteint'.

L'article 5, § 2, alinéa 3, de la loi attaquée a, en outre, prévu un congé de récupération équivalent pris dans les quatorze jours et l'article 5, § 4, de la loi attaquée accorde une période de repos minimale de douze heures consécutives après toute prestation de travail dont la durée est comprise entre douze et vingt-quatre heures. Il s'ensuit que la disposition attaquée n'est pas sans justification raisonnable, compte tenu de la nécessité d'assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave constitutives de cas de force majeure.

B.19.3. Ni la combinaison des articles 10 et 11 de la Constitution avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni le contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution ne conduisent à une autre conclusion. Les parties requérantes ne précisent d'ailleurs pas, à cet égard, en quoi la disposition attaquée marquerait un recul significatif du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

B.20. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.19.2, le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.21.1. L'article 3 de la directive 2003/88/CE précitée oblige les États à prendre les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de vingt-quatre heures, d'une période minimale de repos de onze heures consécutives.

B.21.2. En ce qu'il dispose que la durée de chaque prestation de travail ne peut excéder vingt-quatre heures sauf dans les cas d'exécution de travaux entrepris en vue de faire face à un accident survenu ou imminent ou de travaux commandés par une nécessité imprévue, l'article 5, § 3, de la loi attaquée déroge à l'article 3 de la directive 2003/88/CE précitée.

B.21.3. Une telle dérogation est autorisée par l'article 17 de cette directive pour les activités caractérisées par la nécessité d'assurer la continuité du service et de la production, notamment lorsqu'il s'agit des services de sapeurs-pompiers ou de protection civile (article 17.3, c, iii) ou en cas d'accident ou de risque d'accident imminent (article 17.3, g), à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés (article 17.2).

L'article 5, § 4, de la loi attaquée accorde précisément une période de repos minimale de douze heures consécutives après toute prestation de travail dont la durée est comprise entre douze et vingt-quatre heures. Cette disposition est conforme à l'article 17.2 de la directive 2003/88/CE pour autant qu'il y ait équivalence entre la durée du dépassement de la limite quotidienne de la prestation de travail et celle du repos compensateur ou qu'il s'agisse d'un cas exceptionnel justifiant objectivement un dépassement et que, dans ce cas, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés.

B.22. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.21.3, le troisième moyen n'est pas fondé ».

Il résulte de cet arrêt que, pour être compatibles avec la directive européenne n° 2003/88/CE, les deux nouvelles dérogations doivent être strictement et expressément limitées conformément aux directives européennes n°s 89/391/CEE et 2003/88/CE, telles qu'elles sont interprétées par la jurisprudence dont il est fait état ci-avant. La condition émise par les articles 4 à 7 de la proposition à l'examen selon laquelle les dérogations envisagées ne sont admissibles que « [p]our autant que les nécessités opérationnelles l'exigent », est à cet égard insuffisante.

4. Pour ce qui concerne les dérogations à la loi du 14 décembre 2000 et aux arrêtés royaux du 19 avril 2014 et du 29 juin 2018, il y a lieu de constater que les développements de la proposition sont entièrement muets.

Comme il a été rappelé ci-avant, la loi du 14 décembre 2000 prévoit déjà des exceptions possibles pour les services qui concourent à la sécurité civile. La portée de ces exceptions n'est cependant pas spécifiée et mériterait de l'être. L'adoption de la proposition pourrait en être l'occasion, même si ces exceptions ne vaudraient, conformément à l'intention, que « pour la durée de l'habilitation donnée au Roi en vertu de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) ».

Quant aux arrêtés royaux du 19 avril 2014 et du 29 juin 2018, les articles 106 et 156 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' habilitent le Roi à fixer les dispositions applicables en la matière. Mieux vaudrait donc que ce soit le Roi agissant sur la base de ses pouvoirs ordinaires, plutôt que sur la base des pouvoirs spéciaux dont Il est actuellement

investi, qui prévoit des dérogations précises à ces règles. Si les auteurs de la proposition persistent dans leurs intentions, les dérogations envisagées par les articles 6 et 7 devraient également préciser la portée des dérogations envisagées, dans le strict respect des principes énoncés par les directives telles qu'interprétées par la jurisprudence européenne et la jurisprudence constitutionnelle précitées.

5. Il suit de ce qui précède que les articles 4 à 7 de la proposition de loi doivent être fondamentalement revus.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“De spoedeisendheid wordt gemotiveerd als volgt ;

– dit wetsvoorstel regelt een materie die had kunnen opgenomen worden in een bijzondere machtenbesluit, welke normaliter zou zijn onderworpen aan een verplicht advies van de Raad van State;

– dit wetsvoorstel moet toelaten dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie.”.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het wetsvoorstel bepaalt onder meer dat, voor de duur van de machtiging verleend aan de Koning bij de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’ en “[v]oor zover de operationele behoeften het vereisen”, kan worden afgeweken van de bepalingen betreffende de organisatie van de arbeids- en rusttijden:

– van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp (artikel 4 van het voorstel);

– van het operationeel (beroeps)personeel van de Civiele Bescherming en de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken die zijn tewerkgesteld in continudienst om de oproepen bestemd voor de noodcentrales te behandelen (artikel 5 van het voorstel);

– en van de vrijwillige personeelsleden van de hulpdiensten en van de Civiele Bescherming (artikelen 6 en 7 van het voorstel).

De wettelijke en verordenende bepalingen waarvan voor de stellers van het voorstel kan worden afgeweken, strekken tot omzetting van de Europese richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 ‘betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd’.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De wet van 14 december 2000 ‘tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in openbare sector’, waarvan wordt afgeweken bij artikel 5 van het voorstel, is in principe van toepassing op al de werknemers die in de overheidssector tewerkgesteld zijn en op hun werkgevers (artikel 4 van de wet). Ze voorziet in mogelijke uitzonderingen “voor de diensten die bijdragen tot de burgerlijke (...) veiligheid”, maar bepaalt de reikwijdte van die uitzonderingen niet (artikelen 5, 6 en 7 van de wet).

In de wet van 19 april 2014 ‘tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid’, waarvan wordt afgeweken bij artikel 4 van het voorstel, staan daarentegen specifieke bepalingen betreffende die personeelsleden.

Dat is ook zo voor het koninklijk besluit van 19 april 2014 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de hulpverleningszones’, waarvan wordt afgeweken bij artikel 6 van het voorstel, en voor het koninklijk besluit van 29 juni 2018 ‘tot bepaling van het administratief statuut van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming’, waarvan wordt afgeweken bij artikel 7 van het voorstel.

2. Er dient te worden onderzocht of het wetsvoorstel verenigbaar is met de Europese richtlijn 2003/88/EG.

In de artikelen 4 tot 7 van het wetsvoorstel wordt niets gespecificeerd over de aard en de inhoud van de afwijkingen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat het volgende:

“Dit wetsvoorstel voorziet eveneens in een aantal bepalingen inzake arbeidstijd. Enerzijds dreigt de epidemie COVID-19 snel een overbelasting te veroorzaken van de diensten van civiele veiligheid, de hulpverleningszones, en de operationele personeelsleden van de Civiele Bescherming, alsook van de operatoren van de centra van het eenvormige oproepstelsel. Anderzijds zal de epidemie onvermijdelijk een invloed hebben op het personeel, en zullen deze diensten verplicht zijn om te werken met een verminderde personeelsbezetting. Om de diensten van de civiele veiligheid en de 112-centra toe te laten volledig operationeel te blijven, is het noodzakelijk om tijdelijk bepaalde afwijkingen op de arbeids- en rusttijden toe te laten.

Het voornaamste doel is om, in geval van operationele noodzaak, afwijkingen toe te staan op het gemiddelde van 38 uur per week over een periode van vier maanden, aangezien de eerste periode op 30 april afloopt, en om te kunnen afwijken van de recuperatieregel binnen de termijn van 14 dagen wanneer de limiet van 24 uur per dag of 60 uur per week wordt overschreden.

Het is ook belangrijk om uitzonderlijk, als het absenteïsme zou toenemen, te kunnen afwijken van de regel van 12 uur rust tussen twee wachtdiensten:

— in een systeem met wachtdiensten van 12 uur is het bijvoorbeeld noodzakelijk om personeel te kunnen inzetten dat slechts 11 uur rust zou hebben gehad;

— in een systeem met wachtdiensten van 24 uur worden de personeelsleden per definitie elke 24 uur afgelost. Als een brandweerman 25 uur heeft gepresteerd, zal hij sowieso 23 uur rust krijgen voor een eventuele nieuwe wachtdienst.

Het gebruik van deze afwijking op de regel van 12 uur rust moet tot een minimum worden beperkt en het is van essentieel belang dat er in de eerste plaats een beroep wordt gedaan op personeelsleden, zowel beroeps- als vrijwillige personeelsleden, die voldoen aan de reglementaire rustvoorwaarden.”

Volgens die toelichting zouden de afwijkingen in kwestie gelden voor de drie volgende regels die terug te vinden zijn in de wet van 19 april 2014:

- de wekelijkse arbeidstijd van de werknemer mag over een periode van vier maanden, dat wil zeggen van 1 januari tot 30 april, van 1 mei tot 31 augustus en van 1 september tot 31 december, gemiddeld niet meer dan achtendertig uren bedragen (artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, en derde lid, van de wet);

- ingeval van overschrijding van de absolute grens van zestig uren tijdens elke week, wordt de inhaalrust binnen veertien dagen genomen (artikel 5, § 2, derde lid, van de wet);

- en elke arbeidsprestatie waarvan de duur tussen twaalf uren en vierentwintig uren bedraagt, moet worden gevolgd door een rustperiode van minimum twaalf opeenvolgende uren (artikel 5, § 4, van de wet).

Artikel 4 van het wetsvoorstel beoogt bijgevolg ook af te wijken van sommige bepalingen van richtlijn 2003/88/EG, overeenkomstig wat wordt bepaald in artikel 17, lid 3, punt c), iii), van die richtlijn, dat een afwijking van de artikelen 3, 4, 5, 8 en 16 mogelijk maakt

“voor werkzaamheden waarbij de continuïteit van de dienst of de productie moet worden gewaarborgd, met name in geval van (...) diensten van ambulances, brandweer en civiele bescherming”.

In artikel 17, lid 2, van richtlijn 2003/88/EG wordt over die afwijkingen echter het volgende bepaald:

“Mits de betrokken werknemers gelijkwaardige compenserende rusttijden worden geboden of, in de uitzonderlijke gevallen waarin dit op objectieve gronden niet mogelijk is, een passende bescherming, kunnen bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners de (...) bedoelde afwijkingen worden vastgesteld.”

In verband met de eerste van die drie afwijkingen dient te worden vastgesteld dat de wetgever nog geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot afwijking waarin richtlijn 2003/88/EG voorziet.

In artikel 19, eerste en tweede alinea, van richtlijn 2003/88/EG wordt namelijk het volgende bepaald:

“De in artikel 17, lid 3, en de in lid 1 van dit artikel bedoelde mogelijkheid om af te wijken van artikel 16, onder b), mag niet tot gevolg hebben dat er een referentieperiode wordt vastgesteld die langer is dan zes maanden.

De lidstaten kunnen evenwel, met inachtneming van de algemene beginselen inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, toestaan dat om objectieve, technische of arbeidsorganisatorische redenen in collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners langere

referentieperioden worden vastgesteld, die echter in geen geval langer mogen zijn dan twaalf maanden.”

3. Artikel 5, §§ 2 en 4, van de wet van 19 april 2014, waarvan het wetsvoorstel eveneens beoogt af te wijken, voorziet daarentegen reeds in grote afwijkingen van een aantal bepalingen van richtlijn 2003/88/EG.

Tegen die wet is een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Grondwettelijk Hof.

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest 35/2016 van 3 maart 2016 het volgende geoordeeld:

“B.2. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt dat de wetgever specifieke maatregelen beoogde te nemen ten aanzien van de organisatie van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones:

‘In ons land wordt tot nu toe de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de openbare brandweer geregeld door de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector.

Deze wet voorziet in een heel aantal uitzonderingsmogelijkheden voor o.a. de brandweer (b.v. inzake de minimale rusttijd en de maximale arbeidstijd per dag). Toch volstaan deze uitzonderingsmogelijkheden niet om de specificiteit van de arbeidsomstandigheden van de brandweerkorpsen mee in rekening te kunnen brengen, aangezien niet kan afgeweken worden van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 38 uren. Zo laat de wet van 14 december 2000 niet toe dat een werknemer er zelf voor kiest om extra uren te presteren, terwijl die vraag bij de brandweer uitdrukkelijk aanwezig is. Daarom wordt het mogelijk gemaakt dat de inzet van goed opgeleide en gemotiveerde brandweerlieden niet geblokkeerd wordt door een arbeidsregime van 38 uren. De door de Europese richtlijn gestelde grenzen inzake gemiddelde arbeidstijd worden daarbij gerespecteerd, zodat de bescherming van de werknemer gegarandeerd kan blijven.

Bovendien bepaalt de wet van 14 december 2000 wel uitzonderingsmogelijkheden voor de brandweer, maar zonder dat er gespecificeerd wordt tot hoever die uitzonderingen kunnen gaan. Om die rechtsonzekerheid weg te werken, wordt hier verduidelijkt onder welke omstandigheden pauzes kunnen genomen worden, tot welke maximale grens per week er kan gewerkt worden, ... De specificiteit van de organisatie van de dienst vereist immers specifieke regels.’ (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3353/001, p. 4)

De wetgever heeft in dat verband rekening ermee gehouden dat de interventies van die beroepsleden noodzakelijkerwijs onvoorzienbaar zijn:

‘Door die onvoorspelbaarheid is het nodig zich zo te organiseren dat men binnen een aanvaardbare termijn de burger kan bijstaan indien nodig. Dit kan door wachtdiensten in de kazerne of oproepbaarheidsdiensten.’ (*ibid.*, pp. 4 en 5)

Zoals voor de artsen wilde hij het dus ‘mogelijk [maken] inzake arbeidstijd een aangepaste oplossing uit te werken’. (*ibid.*, p. 5)

Zoals [de bespreking van] artikel 2 van de bestreden wet aangeeft, heeft de wetgever richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in acht willen nemen:

‘De Europese richtlijn 2003/88/EG was al omgezet voor de leden van de operationele beroepsleden van de openbare brandweer via de wet van 14 december 2000. Dit wetsontwerp laat toe dat, in overeenstemming met de principes van de richtlijn, een regeling uitgewerkt wordt die beter aangepast is aan de specificiteiten van deze personeelscategorie.’ (*ibid.*, p. 6)

[In het verslag van de parlementaire commissie wordt het volgende gepreciseerd:]

‘Er dient naast de Belgische reglementering ook een Europees kader gerespecteerd te worden. De Belgische wet van 14 december 2000 is immers de omzetting van Europese regelgeving. De Belgische wet is op een aantal punten strenger dan de Europese richtlijn. Ze stelt bijvoorbeeld de grens van de arbeidstijd vast op gemiddeld 38 uren per week, terwijl de Europese richtlijn een gemiddelde van 48 uur aanvaardt. Ook het beginsel van de ‘opt-out’ (d.w.z. op vrijwillige basis meer uren presteren dan het normale uurrooster) werd niet overgenomen in de Belgische wet.

Enerzijds zijn er sinds het ontstaan van de wet van 14 december 2000 zeer veel vragen en problemen gerezen over de toepassing ervan op het brandweerpersoneel, en dat omwille van de rechtsonzekerheid en de Belgische wetgeving die strijdig is met de Europese regelgeving.

Anderzijds bestaat er tussen de Europese richtlijn en de Belgische wet nog een duidelijke marge voor oplossingen. Daarom is het noodzakelijk gebleken om voor het brandweerpersoneel een wetsontwerp te maken met een aparte omzetting van de Europese richtlijn. Deze nieuwe regelgeving vormt een basisvoorwaarde voor de hervorming van het statuut van het operationeel brandweerpersoneel van de hulpverleningszones.’ (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3353/003, p. 4)

(...)

B.10.2. De verschillende voorschriften inzake maximale arbeidstijd en minimale rusttijd die in de richtlijnen zijn neergelegd, zijn bijzonder belangrijke voorschriften van het sociaal recht van de Unie die voor alle werknemers gelden als een minimumnorm ter bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid (HvJ, 1 december 2005, C-14/04, *Dellas e.a.*, punt 49 en aangehaalde rechtspraak; *Grigore*, voormeld, punt 41; *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.)*, voormeld, punt 24). Die richtlijnen strekken ertoe minimumvoorschriften vast te stellen om de levens- en arbeidsomstandigheden van de werknemers te verbeteren door de nationale regelingen inzake met name de duur van de arbeidstijd te harmoniseren. Die harmonisatie op het niveau van de Europese Unie inzake de organisatie van de arbeidstijd moet een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers waarborgen, door hun – onder meer dagelijkse en wekelijkse – minimumrusttijden en voldoende pauzes te waarborgen en door de gemiddelde maximale wekelijkse arbeidstijd op 48 uur te stellen, maximum waarbij uitdrukkelijk is bepaald dat overwerk hierbij is inbegrepen (HvJ, 26 juni 2001, C-173/99, *BECTU*, punten 37 en 38; 9 september 2003, C-151/02, *Jaeger*, punt 46; *Grigore*, voormeld, punt 40; *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (CC.OO.)*, voormeld, punt 23).

(...)

B.16. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet, aangehaald in B.2, blijkt dat de wetgever, met inachtneming van de richtlijn 2003/88/EG, specifieke regels heeft willen vaststellen ten aanzien van de arbeidsomstandigheden van de brandweerdiensten, gelet op de onvoorzienbaarheid van de interventies van die diensten die bijstand moeten verlenen aan de burger binnen redelijke termijnen, en op de vereiste van aangepaste oplossingen inzake arbeidstijd.

Artikel 5, § 1, van de bestreden wet bepaalt dat de wekelijkse arbeidstijd van de werknemer, over een referentieperiode van vier maanden, niet meer mag bedragen dan achtendertig uren gemiddeld (1°) of achtenveertig gemiddeld indien voldaan is aan bepaalde voorwaarden (2°). De bestreden bepalingen stellen de absolute grenzen per week en per dag vast. Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet:

‘mogen [die grenzen] enkel worden overschreden in twee gevallen van overmacht. Deze gevallen van overmacht zijn namelijk de werken om het hoofd te bieden aan een ongeval of de werken die door een onvoorziene noodzakelijkheid worden vereist. De draagwijdte van deze afwijkende regel is beperkt, want de criteria voor overmacht moeten evenwel aanwezig zijn: [een] onvoorzienbare en dringende gebeurtenis die derhalve niet kadert in de gebruikelijke activiteit van de hulpdienst en die niet voortvloeit uit een fout (bijvoorbeeld een slechte arbeidsorganisatie). Alle niet-dringende interventies kunnen dus geen aanleiding geven tot toepassing van dit artikel. Een schouwbrand is bijvoorbeeld wel dringend en onvoorzienbaar, maar is eigenlijk een gebruikelijke activiteit van een hulpdienst. Grote rampen of catastrofes zijn eveneens onvoorzienbaar en dringend, maar kunnen wel de oorzaak zijn dat meer moet gewerkt worden dan 60 uren om de bescherming van de bevolking te kunnen blijven verzekeren. Als binnen bovenstaande voorbeeld van een week een ramp voorkomt zoals die van Wetteren, dan kan wel meer dan 60 u gewerkt worden. Alle uren die dan boven de 60 u gepresteerd worden, moeten dan wel gecompenseerd worden binnen de 14 dagen na de prestatie ervan. De paragraaf 4 bepaalt dat een rustperiode moet worden toegekend onmiddellijk na een arbeidsprestatie van minimum 12 uren. Deze regels maken deel uit van de algemene beginselen inzake veiligheid en gezondheid van de werknemers van de Europese richtlijn.’ (*Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3353/001, pp. 8 en 9)

B.17.1. Artikel 6, b), van de voormelde richtlijn 2003/88/EG verplicht de lidstaten ertoe ‘de nodige maatregelen [te treffen] opdat in verband met de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers (...) de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uren bedraagt.’ Krachtens artikel 16 van die richtlijn kunnen de lidstaten, voor de toepassing van dat artikel 6, een referentieperiode vaststellen die niet langer is dan vier maanden.

B.17.2. Bij zijn arrest *Fuß* (HvJ, 14 oktober 2010, C-243/09) heeft het Hof van Justitie gesteld:

‘34. In het door richtlijn 2003/88 gecreëerde systeem staat artikel 15 daarvan weliswaar in het algemeen toe dat nationale bepalingen worden toegepast of ingevoerd die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, maar door de lidstaten of de sociale partners mag slechts van bepaalde limitatief genoemde bepalingen van deze richtlijn worden afgeweken. Voorts gelden voor de toepassing van dergelijke afwijkingen strikte voorwaarden ter verzekering van een doeltreffende bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers (zie arrest *Pfeiffer e.a.*, reeds aangehaald, punten 77 en 96).

(...) 49. Artikel 6 van richtlijn 2003/88 wordt echter enkel in artikel 17, lid 1, daarvan genoemd, terwijl vaststaat dat laatstbedoelde bepaling werkzaamheden betreft die geen enkel verband houden met de werkzaamheden van brandweerlieden. Artikel 17, lid 3, sub c-iii, verwijst daarentegen naar ‘werkzaamheden waarbij de continuïteit van de dienst (...) moet worden gewaarborgd’, waartoe onder meer ‘diensten van (...) brandweer’ behoren, maar ingevolge deze bepaling mag niet van artikel 6 van deze richtlijn worden afgeweken, maar van andere bepalingen ervan (zie, naar analogie, arrest *Pfeiffer e.a.*, reeds aangehaald, punt 97).

(...)

51. Om de volle werking van richtlijn 2003/88 te verzekeren, moeten de lidstaten derhalve elke overschrijding van de bij artikel 6, *sub b*, van richtlijn 2003/88 vastgestelde maximale wekelijkse arbeidstijd voorkomen (arrest *Pfeiffer e.a.*, reeds aangehaald, punt 118).’

B.18.1. Het Hof van Justitie geeft evenwel toe dat, in uitzonderlijke omstandigheden, de activiteiten van interventieteams van een openbaar brandweerkorps mogelijk niet onder de werkingssfeer van richtlijn 2003/88/EG vallen:

‘Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat blijkens punt 61 van de reeds aangehaalde beschikking *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, de activiteiten van interventieteams van een openbaar brandweerkorps – afgezien van uitzonderlijke omstandigheden van zodanige ernst en omvang dat het verzekeren van de goede werking van de voor de bescherming van de algemene belangen onontbeerlijke diensten voorlopig voorrang moet krijgen boven het verzekeren van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers van de interventie – en de hulpteams, welke omstandigheden in het hoofdgeding niet aan de orde zijn – vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/88, zodat artikel 6, *sub b*, zich in beginsel ertegen verzet dat de maximale wekelijkse arbeidstijd, met inbegrip van de beschikbaarheidsdienst, meer dan 48 uren bedraagt.’ (*ibid.*, punt 44)

B.18.2. In de beschikking van 14 juli 2005, C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg*, heeft het Hof van Justitie daartoe gesteund op artikel 2, lid 2, van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, dat bepaalt:

‘Deze richtlijn geldt niet wanneer bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bijvoorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of aan bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming, de toepassing ervan in de weg staan.

In dat geval moet ervoor worden gezorgd dat de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zoveel mogelijk worden verzekerd, met inachtneming van de doelstellingen van deze richtlijn.’

Die richtlijn is de kaderrichtlijn die de algemene beginselen inzake veiligheid en gezondheid van de werknemers vaststelt.

Artikel 1, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/88/EG bepaalt:

‘3. Onverminderd de artikelen 14, 17, 18 en 19 is deze richtlijn van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren in de zin van artikel 2 van Richtlijn 89/391/EEG.

Onverminderd artikel 2, punt 8, is deze richtlijn niet van toepassing op zeevarenden als omschreven in Richtlijn 1999/63/EG.

4. Het bepaalde in Richtlijn 89/391/EEG is ten volle van toepassing op de in lid 2 bedoelde aangelegenheden, onverminderd strengere en/of meer specifieke bepalingen die in deze richtlijn zijn vervat.’

B.18.3. In de voormelde beschikking *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* heeft het Hof van Justitie geoordeeld:

‘50. Uit de bewoordingen en de systematiek van artikel 2, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 89/391 volgt (...) dat deze bepaling alleen bepaalde activiteiten van de betrokken diensten betreft, waarvan de continuïteit onontbeerlijk is ter bescherming van de

integriteit van personen en goederen, en die gelet op dit continuïteitsvereiste de toepassing van de gemeenschapsregeling inzake bescherming van veiligheid en gezondheid van werknemers in haar geheel daadwerkelijk onmogelijk kunnen maken.

51. Het door de gemeenschapswetgever voor de afbakening van de werkingssfeer van richtlijn 89/391 gebruikte criterium berust namelijk niet op het behoren van de werknemers tot de verschillende in artikel 2, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn bedoelde algemene activiteitssectoren zoals de strijdkrachten, de politie of de bevolkingsbescherming, maar alleen op de specifieke aard van bepaalde door werknemers in deze sectoren uitgeoefende bijzondere taken die wegens de absolute noodzaak een daadwerkelijke bescherming van de gemeenschap te garanderen een uitzondering op de regels van deze richtlijn rechtvaardigt. Bijgevolg vallen de activiteiten die in de zin van deze bepaling in normale omstandigheden bij de veiligheids- en hulpdiensten worden uitgeoefend, binnen de werkingssfeer van richtlijn 89/391.

52. Derhalve is deze richtlijn toepasselijk op de activiteiten van de brandweer, ook al worden deze activiteiten – ongeacht of zij brandbestrijding of andere hulpverlening tot doel hebben – uitgeoefend door interventieteams, voor zover zij alleen in gewoonlijke omstandigheden overeenkomstig de aan de betrokken dienst opgedragen taak worden uitgeoefend en ook al zijn de interventies die met deze activiteiten zijn verbonden, naar hun aard niet te voorzien en kunnen de ingezette werknemers aan bepaalde gevaren voor hun veiligheid en/of gezondheid worden blootgesteld.

53. Afwijkingen van deze uitlegging van artikel 2, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 89/391 zijn slechts mogelijk in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij het goede verloop van maatregelen ter bescherming van de bevolking in situaties van ernstig gevaar voor de gemeenschap vereist dat de werknemers die aan een dergelijk evenement het hoofd moeten bieden, absolute voorrang geven aan het bereiken van het met deze maatregelen nagestreefde doel.

54. Dit geldt voor technologische of natuurrampen, aanslagen, zware ongevallen of andere soortgelijke gebeurtenissen waarvan de ernst en omvang maatregelen vereisen die onontbeerlijk zijn ter bescherming van het leven en de gezondheid alsook de veiligheid van de gemeenschap en waarvan het welslagen onzeker is indien alle voorschriften van de richtlijnen 89/391 en 93/104 moeten worden nageleefd.

55. In dergelijke situaties moet de noodzaak om de bescherming van de veiligheid en integriteit van de gemeenschap als dwingende vereisten niet in gevaar te brengen, gelet op de bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten, voorlopig prevaleren op het doel van deze richtlijnen, dat erin bestaat de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te garanderen. In het bijzonder zou het onredelijk zijn van de werkgevers te verlangen dat zij in dergelijke omstandigheden alle beroepsrisico's uitsluiten en de arbeidstijd van het hulppersoneel plannen.

56. Ook in een dergelijke uitzonderlijke situatie verlangt artikel 2, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 89/391 echter van de bevoegde autoriteiten dat zij de veiligheid en de gezondheid van de werknemers 'zoveel mogelijk' verzekeren.

57. Gelet op voorgaande overwegingen vallen de activiteiten van een openbaar interventieteam van de brandweer in beginsel dus niet onder de uitzondering van artikel 2, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 89/391, maar vallen zij integendeel binnen de werkingssfeer van deze richtlijn, voor zover zij in normale omstandigheden worden uitgeoefend.'

B.19.1. In zoverre het bepaalt dat de arbeidstijd de absolute grens van zestig uren niet mag overschrijden tijdens elke week, met inbegrip van de in artikel 7 bedoelde bijkomende uren, stelt artikel 5, § 2, eerste lid, van de bestreden wet een absolute grens per week vast die niet afwijkt van de grenzen die zijn vastgesteld bij artikel 6, b), van richtlijn 2003/88/EG, die overigens zijn overgenomen in artikel 5, § 1, van de bestreden wet.

B.19.2. Het bestreden artikel 5, § 2, tweede lid, schrijft voor dat, voor de toepassing van de voormelde grens van zestig uren, geen rekening wordt gehouden met de overschrijdingen uitgevoerd voor het verrichten van 'arbeid om het hoofd te bieden aan een voorgekomen of dreigend ongeval' of van 'arbeid die door een onvoorziene noodzakelijkheid wordt vereist'.

Uit de in B.16 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever alleen de gevallen van overmacht en de grote rampen heeft willen beogen, en niet de gewoonlijke interventies, zelfs wanneer zij dringend en onvoorzienbaar zijn.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie, aangehaald in B.18.3, blijkt overigens dat artikel 5, § 2, tweede lid, alleen de 'uitzonderlijke omstandigheden, waarbij het goede verloop van maatregelen ter bescherming van de bevolking in situaties van ernstig gevaar voor de gemeenschap vereist dat de werknemers die aan een dergelijk evenement het hoofd moeten bieden, absolute voorrang geven aan het bereiken van het met deze maatregelen nagestreefde doel kan beogen'.

Artikel 5, § 2, derde lid, van de bestreden wet heeft daarnaast voorzien in een gelijkwaardige inhaalrust die binnen een periode van veertien dagen wordt genomen en artikel 5, § 4, van de bestreden wet kent een rustperiode van minimum twaalf opeenvolgende uren toe na elke arbeidsprestatie waarvan de duur tussen twaalf uren en vierentwintig uren bedraagt. Hieruit vloeit voort dat de bestreden bepaling niet zonder redelijke verantwoording is, gelet op de noodzaak om de bescherming van de bevolking te verzekeren in situaties van ernstige collectieve risico's als gevolg van overmacht.

B.19.3. Noch de combinatie van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, noch de toetsing aan artikel 23 van de Grondwet leiden tot een andere conclusie. De verzoekende partijen preciseren overigens in dat opzicht niet hoe de bestreden bepaling een betekenisvolle achteruitgang zou inhouden van het recht op een menswaardig leven.

B.20. Onder voorbehoud van de in B.19.2 vermelde interpretatie is het tweede middel niet gegrond.

B.21.1. Artikel 3 van de voormelde richtlijn 2003/88/EG verplicht de Staten ertoe de nodige maatregelen te treffen opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van minstens elf aaneengesloten uren genieten.

B.21.2. In zoverre het bepaalt dat de duur van elke arbeidsprestatie vierentwintig uren niet mag overschrijden, behalve bij het verrichten van arbeid om het hoofd te bieden aan een voorgekomen of dreigend ongeval of van arbeid die door een onvoorziene noodzakelijkheid wordt vereist, wijkt artikel 5, § 3, van de bestreden wet af van artikel 3 van de voormelde richtlijn 2003/88/EG.

B.21.3. Een dergelijke afwijking is toegestaan bij artikel 17 van die richtlijn voor de activiteiten die worden gekenmerkt door de noodzaak om de continuïteit van de dienst en de productie te waarborgen, met name wanneer het gaat om diensten van brandweer en civiele bescherming (artikel 17, lid 3, c), iii)) of in geval van ongeval of dreigend ongeval (artikel 17, lid 3, g)), op voorwaarde dat gelijkwaardige compenserende rusttijden worden

geboden aan de betrokken werknemers of, in de uitzonderlijke gevallen waarin dit op objectieve gronden niet mogelijk is, een passende bescherming wordt geboden aan de betrokken werknemers (artikel 17, lid 2).

Artikel 5, § 4, van de bestreden wet kent precies een rustperiode van minimum twaalf opeenvolgende uren toe na elke arbeidsprestatie waarvan de duur tussen twaalf uren en vierentwintig uren bedraagt. Die bepaling is in overeenstemming met artikel 17, lid 2, van richtlijn 2003/88/EG op voorwaarde dat de duur van de overschrijding van de dagelijkse grens van de arbeidsprestatie gelijkwaardig is aan die van de compenserende rusttijd of op voorwaarde dat het gaat om een uitzonderlijk geval dat een overschrijding objectief verantwoordt en, in dat geval, aan de betrokken werknemers een passende bescherming wordt geboden.

B.22. Onder voorbehoud van de in B.21.3 vermelde interpretatie is het derde middel niet gegrond.”

Uit dat arrest volgt dat, om verenigbaar te zijn met de Europese richtlijn 2003/88/EG, de twee nieuwe afwijkingen strikt en uitdrukkelijk beperkt moeten worden overeenkomstig de Europese richtlijnen 89/391/EEG en 2003/88/EG, zoals die in de hierboven vermelde rechtspraak geïnterpreteerd worden. De voorwaarde gesteld in de artikelen 4 tot 7 van het voorliggende voorstel dat de beoogde afwijkingen alleen aanvaardbaar zijn “[v]oor zover de operationele behoeften het vereisen” is in dat opzicht ontoereikend.

4. Wat betreft de afwijkingen van de wet van 14 december 2000 en van de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en van 29 juni 2018, dient vastgesteld te worden dat daarover helemaal niets gezegd wordt in de toelichting bij het voorstel.

Zoals hiervoor opgemerkt is, voorziet de wet van 14 december 2000 reeds in mogelijke uitzonderingen voor de diensten die bijdragen tot de civiele veiligheid. Er wordt evenwel niet gespecificeerd wat de reikwijdte is van die uitzonderingen en het verdient aanbeveling dat te doen. Dat zou kunnen gebeuren naar aanleiding van de goedkeuring van het voorstel, ook al zouden die uitzonderingen, zoals het de bedoeling is, slechts gelden “voor de duur van de machtiging, verleend aan de Koning bij de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)”.

Wat de koninklijke besluiten van 19 april 2014 en 29 juni 2018 betreft, wordt de Koning bij de artikelen 106 en 156 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ gemachtigd om de bepalingen vast te stellen die ter zake van toepassing zijn. Het zou dan ook beter zijn dat de Koning, optredend op grond van zijn gewone bevoegdheden en niet op grond van de bijzondere machten waarmee hij thans bekleed wordt, in duidelijke afwijkingen van die regels voorziet. Als de stellers van het voorstel vasthouden aan hun voornemens, zou wat betreft de afwijkingen voorzien in de artikelen 6 en 7 eveneens gepreciseerd moeten worden wat de reikwijdte is van de beoogde afwijkingen, met strikte inachtneming van de beginselen vervat in de richtlijnen zoals geïnterpreteerd in de Europese rechtspraak en in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die hiervoor aangehaald worden.

5. Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 4 tot 7 van het wetsvoorstel grondig herzien moeten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT