



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.674/16
van 14 januari 2026

avis 78.674/16
du 14 janvier 2026

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende wijzigingen met
betrekking tot de regeling van
de vrijwillige overuren en van
het Sociaal Strafwetboek'

un avant-projet de loi 'portant
modifications relatives au
régime des heures
supplémentaires volontaires et
du Code pénal social'

Op 16 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende wijzigingen met betrekking tot de regeling van de vrijwillige overuren en van het Sociaal Strafwetboek’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 6 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2026.

*

Le 16 décembre 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre de l’Emploi à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant modifications relatives au régime des heures supplémentaires volontaires et du Code pénal social’.

L’avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 6 janvier 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet voorziet in de uitbreiding van de regeling van de vrijwillige overuren. Hiertoe worden de Arbeidswet van 16 maart 1971 en de wet van 16 november 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’ gewijzigd.

Tevens worden verschillende bepalingen uit het Sociaal Strafwetboek gewijzigd om deze af te stemmen op de wijzigingen die zijn opgenomen in het wetsontwerp ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’ dat binnenkort in de Kamer zou ingediend worden.²

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Zoals vermeld in de memorie van toelichting, werden de bepalingen inzake de regeling van de vrijwillige overuren reeds ter advies voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, als onderdeel van het voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’ dat het voorwerp was van advies 78.106/1/V van 19 september 2025. Behoudens in geval van wijziging van de juridische context, hetgeen hier niet het geval is, verleent de afdeling Wetgeving in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt dan ook verwezen naar de opmerkingen in advies 78.106/1/V.³

De Raad van State heeft derhalve enkel de bepalingen onderzocht die nieuw of gewijzigd zijn in vergelijking met het voornoemde voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen’, en in zoverre advies 78.106/1/V geen aanleiding heeft gegeven tot die wijzigingen. Het gaat om de artikelen 3, 5, 6, 8, eerste lid, 9, 10, 12 en 13 van het voorontwerp.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Over het voorontwerp dat tot dit wetsontwerp geleid heeft, bracht de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 19 september 2025 advies 78.106/1/V uit.

³ Overigens strekt het tot aanbeveling om het genoemde advies 78.106/1/V en het voorontwerp dat het voorwerp uitmaakte van dat advies in de parlementaire stukken op te nemen, samen met het onderhavige advies.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. Artikel 5 van het voorontwerp voorziet in de opheffing van artikel 32 van de wet van 16 november 2015, dat het maximale aantal overuren vastlegt in geval van buitengewone vermeerdering van werk of onvoorziene noodzakelijkheid (143 uren per periode van vier maanden), waarvoor in de horecasector kan worden afgezien van inhaalrust. Volgens de memorie van toelichting werd deze bepaling destijds ingevoegd om de conformiteit met richtlijn 2003/88/EG te verzekeren,⁴ maar is deze waarborg thans overbodig omwille van de algemene waarborg opgenomen in artikel 27, § 5, van de Arbeidswet, dat uitdrukkelijk bepaalt dat de *door deze wet* toegestane afwijkingen geen afbreuk mogen doen aan de bepalingen van richtlijn 2003/88/EG.

In advies 62.045/1/V⁵ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over de toepassing van artikel 27, § 5, van de Arbeidswet als waarborg voor de naleving van de arbeidsduurgrenzen bij de toepassing van de afwijkingen waarin wordt voorzien door de wet van 16 november 2015 het volgende opgemerkt:

“Daargelaten het gegeven dat een loutere verwijzing naar een richtlijn of een richtlijnbeepaling in beginsel niet kan worden beschouwd als een adequate omzetting in de interne rechtsorde,⁶ laat de redactie van artikel 27, § 5, van de arbeidswet van 16 maart 1971, waarin enkel gewag wordt gemaakt van ‘toegestane afwijkingen door deze wet’, niet toe deze bepaling eveneens toe te passen ten aanzien van het ontworpen artikel 35/1 van de wet van 16 november 2015.

Het ontwerp moet bijgevolg derwijze worden aangepast dat wordt gewaarborgd dat de toepassing van de bepalingen van de wet van 16 november 2015 inzake overuren niet leidt tot een overschrijding van de in richtlijn 2003/88/EG vastgestelde grens inzake de gemiddelde arbeidstijd.”

Het is raadzaam dat de wet zelf de nodige waarborgen biedt opdat de in richtlijn 2003/88/EG bepaalde arbeidsduurgrenzen niet worden overschreden. Het is daarom af te raden om artikel 32 van de wet van 16 november 2015 op te heffen. Indien er niettemin voor geopteerd wordt om terug te vallen op de waarborg van artikel 27, § 5, van de Arbeidswet, dient ter wille van de rechtszekerheid een bepaling te worden opgenomen in de wet van 16 november 2015 die artikel 27, § 5, van de Arbeidswet van overeenkomstige toepassing verklaart op de bij toepassing van de wet van 16 november 2015 toegestane afwijkingen.

⁴ 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’.

⁵ Adv.RvS 62.045/1/V van 2 oktober 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 januari 2018 ‘houdende diverse bepalingen inzake werk’, *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2768/1, 255, opmerking 17.

⁶ Voetnoot 14 uit het aangehaalde advies: Zie o.m. adv.RvS 57.210/3 van 3 april 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake energie’, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1046/1, 35.

Artikel 6

5. Artikel 6 van het voorontwerp voorziet in de verhoging van het aantal vrijwillige overuren waarvoor in de horecasector van inhaalrust kan worden afgezien, van 360 naar 450 uur. Inzake de verhoging van het aantal mogelijke vrijwillige overuren in de Arbeidswet, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 78.106/1/V het volgende op (opmerking 5):

“Artikel 2, 1°, van het voorontwerp wijzigt artikel 25*bis* van de Arbeidswet teneinde het aantal mogelijke vrijwillige overuren te verhogen van 100⁷ naar 360 uur.

Hierbij moet erover worden gewaakt dat de maximale dagelijkse en wekelijkse arbeidsduurgrenzen bepaald in richtlijn 2003/88/EG gerespecteerd worden. In dit verband bevestigde de gemachtigde dat de regeling inzake vrijwillige overuren in elk geval begrensd blijft door artikel 27, § 5, van de Arbeidswet, dat uitdrukkelijk bepaalt dat de door deze wet toegestane afwijkingen geen afbreuk mogen doen aan de bepalingen van richtlijn 2003/88/EG.

Hoewel artikel 27, § 5, van de Arbeidswet bijdraagt aan de naleving van de arbeidsduurgrenzen van richtlijn 2003/88/EG, volstaat deze bepaling niet als afdoende waarborg voor dergelijke naleving in de praktijk. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft immers geoordeeld dat de artikelen 3, 5 en 6 van richtlijn 2003/88/EG, gelezen in het licht van artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zich verzetten tegen een nationale regeling die werkgevers niet verplicht om een objectief en betrouwbaar systeem op te zetten waarmee de dagelijkse arbeidstijd van iedere werknemer wordt geregistreerd.⁸

Het Belgische arbeidsrecht bevat evenwel geen algemene verplichting tot arbeidsduurregistratie.⁹ Zolang dit niet het geval is, staat elke regeling zoals de ontworpen regeling op gespannen voet met de verplichting om ‘het nuttig effect van de in richtlijn 2003/88 opgenomen rechten en van het in artikel 31, lid 2, van het Handvest verankerde fundamentele recht’¹⁰ te verzekeren.”

Onverminderd opmerking 4 is de voorgaande opmerking uit advies 78.106/1/V *mutatis mutandis* van toepassing op de verhoging van de vrijwillige overuren in artikel 6 van het voorontwerp.

⁷ Voetnoot 3 uit het aangehaalde advies: Het huidige artikel 25*bis*, § 1, tweede lid, van de Arbeidswet (dat door het voorontwerp wordt opgeheven) maakt het mogelijk om bij algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst het maximaal aantal overuren te verhogen tot 360 uren.

⁸ Voetnoot 4 uit het aangehaalde advies: HvJ 14 mei 2019, C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) v. Deutsche Bank SAE*, bevestigd door HvJ 19 december 2024, C-251/23, *Loredas*.

⁹ Voetnoot 5 uit het aangehaalde advies: Wel geldt er een wettelijke verplichting om een systeem van tijdsopvolging te hanteren bij de toepassing van glijdende uurroosters, zie artikel 20*ter*, § 5, van de Arbeidswet. Ook gelden er specifieke verplichtingen op vlak van de registratie van de dagelijkse arbeidsduur in bepaalde sectoren of voor wat bepaalde statuten betreft. Zie o.a. BLOMME F., “‘Tempus fugit’: gebruik en misbruik van tijdsregistratiesystemen”, *Or.* 2020, (276) 277-281; en DE SCHOENMAEKER K. en DEMEESTERE S., ‘Hof van Justitie verplicht tijdsregistratie’, *NJW* 2021, (654) 657-659.

¹⁰ Voetnoot 6 uit het aangehaalde advies: Zie uitgebreid adv.RvS 71.904/1 van 3 oktober 2022 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971, teneinde de verplichte invoering van een tijdsregistratiesysteem bij de invoering van glijdende uurroosters af te schaffen’, nr. 5 (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-436/2), en HvJ 14 mei 2019, C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) t. Deutsche Bank SAE*, ECLI:EU:C:2019:402, punten 42 en 60.

Artikel 13

6. De wijzigingen die door hoofdstuk 3 van het voorontwerp (artikelen 9 tot 12) doorgevoerd worden aan het Sociaal Strafwetboek zijn inhoudelijk afgestemd op de wijzigingen waarin wordt voorzien in het voorontwerp dat het voorwerp vormde van advies 78.106/1/V. Er dient bijgevolg over gewaakt te worden dat de inwerkingtreding van de artikelen 9 tot 12 van het voorliggende voorontwerp afgestemd wordt op de inwerkingtreding van de relevante bepalingen uit de aan te nemen wet 'houdende diverse arbeidsbepalingen'.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis étend le régime des heures supplémentaires volontaires. Il modifie à cet effet la loi sur le travail du 16 mars 1971 et la loi du 16 novembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière sociale'.

L'avant-projet modifie également diverses dispositions du Code pénal social afin de les aligner sur les modifications contenues dans le projet de loi 'portant des dispositions diverses relatives au travail' qui devrait être déposé prochainement à la chambre ².

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Ainsi qu'il est mentionné dans l'exposé des motifs, les dispositions relatives au régime des heures supplémentaires volontaires ont déjà été soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation, en tant qu'élément de l'avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses' qui a fait l'objet de l'avis 78.106/1/V du 19 septembre 2025. Sauf en cas de modification du contexte juridique, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, la section de législation ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs. En ce qui concerne ces dispositions, il est dès lors renvoyé aux observations formulées dans l'avis 78.106/1/V ³.

Dès lors, le Conseil d'État n'a examiné que les dispositions qui sont nouvelles ou qui ont été modifiées par rapport à l'avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses' précité, et dans la mesure où l'avis 78.106/1/V n'a pas donné lieu à ces modifications. Il s'agit des articles 3, 5, 6, 8, alinéa 1^{er}, 9, 10, 12 et 13 de l'avant-projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. L'article 5 de l'avant-projet abroge l'article 32 de la loi du 16 novembre 2015, qui fixe le nombre maximal d'heures supplémentaires en cas de surcroît extraordinaire de travail ou de

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 19 septembre 2025 l'avis 78.106/1/V sur l'avant-projet ayant donné lieu à ce projet de loi.

³ D'ailleurs, il est recommandé d'intégrer l'avis 78.106/1/V précité ainsi que l'avant-projet ayant fait l'objet de cet avis dans les documents parlementaires, en même temps que le présent avis.

nécessité imprévue (143 heures par période de quatre mois) pour lesquelles il peut être renoncé au repos compensatoire dans le secteur de l'horeca. Selon l'exposé des motifs, cette disposition a été insérée à l'époque pour assurer la conformité avec la directive européenne 2003/88/CE⁴ mais cette garantie est actuellement superflue en raison de la garantie générale inscrite à l'article 27, § 5, de la loi sur le travail, qui dispose expressément que les dérogations autorisées *par cette loi* ne peuvent pas porter préjudice aux dispositions de la directive 2003/88/CE.

En ce qui concerne l'application de l'article 27, § 5, de la loi sur le travail en tant que garantie du respect des limites de la durée du travail lors de l'application des dérogations prévues par la loi du 16 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a, dans son avis 62.045/1/V⁵, observé ce qui suit :

« Abstraction faite de ce qu'une simple référence à une directive ou à une disposition d'une directive ne peut en principe être considérée comme une transposition adéquate dans l'ordre juridique interne⁶, la rédaction de l'article 27, § 5, de la loi du 16 mars 1971 'sur le travail', qui se contente de mentionner des 'dérogations autorisées par cette loi', ne permet pas d'appliquer cette disposition aussi à l'égard de l'article 35/1 en projet de la loi du 16 novembre 2015.

Il y a par conséquent lieu d'adapter le projet de façon à garantir que l'application des dispositions de la loi du 16 novembre 2015 en matière d'heures supplémentaires ne donne pas lieu à un dépassement de la limite en termes de durée moyenne de travail fixée par la directive 2003/88/CE ».

Il est conseillé que la loi elle-même offre les garanties nécessaires afin que les limites de la durée du travail fixées dans la directive 2003/88/CE ne soient pas dépassées. C'est pourquoi il est déconseillé d'abroger l'article 32 de la loi du 16 novembre 2015. Si l'on choisit néanmoins de recourir à la garantie prévue à l'article 27, § 5, de la loi sur le travail, il convient, dans un souci de sécurité juridique, d'intégrer une disposition dans la loi du 16 novembre 2015 qui rend l'article 27, § 5, de la loi sur le travail applicable par analogie aux dérogations autorisées en application de la loi du 16 novembre 2015.

Article 6

5. L'article 6 de l'avant-projet augmente le nombre d'heures supplémentaires volontaires pour lesquelles il peut être renoncé au repos compensatoire dans le secteur de l'horeca, qui passe de 360 à 450 heures. À propos de l'augmentation du nombre possible d'heures

⁴ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 'concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail'.

⁵ Avis C.E. 62.045/1/V du 2 octobre 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 15 janvier 2018 'portant des dispositions diverses en matière d'emploi', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2768/1, p. 255, observation 17.

⁶ *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis C.E. 57.210/3 du 3 avril 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 28 juin 2015 'portant des dispositions diverses en matière d'énergie', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-1046/1, p. 35.

supplémentaires volontaires dans la loi sur le travail, le Conseil d'état, section de législation, a observé dans son avis 78.106/1/V ce qui suit (observation 5) :

« L'article 2, 1^o, de l'avant-projet modifie l'article 25*bis* de la loi sur le travail afin de porter le nombre d'heures supplémentaires volontaires possibles de 100⁷ à 360 heures.

À cet égard, il convient de veiller à ce que les limites journalières et hebdomadaires maximales de la durée du travail, fixées par la directive 2003/88/CE, soient respectées. Sur ce point, le délégué a confirmé que le régime relatif aux heures supplémentaires volontaires reste en tout cas limité par l'article 27, § 5, de la loi sur le travail, qui dispose explicitement que les dérogations autorisées par cette loi ne peuvent porter préjudice aux dispositions de la directive 2003/88/CE.

Si l'article 27, § 5, de la loi sur le travail contribue au respect des limites de la durée du travail prévues par la directive 2003/88/CE, cette disposition ne suffit pas à garantir efficacement ce respect dans les faits. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les articles 3, 5 et 6 de la directive 2003/88/CE, lus à la lumière de l'article 31, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, s'opposent à une réglementation nationale qui ne contraint pas les employeurs à établir un système objectif et fiable pour enregistrer le temps de travail journalier de chaque travailleur⁸.

Le droit du travail belge ne contient toutefois pas d'obligation générale d'enregistrement de la durée du travail⁹. Tant que ce n'est pas le cas, toute réglementation, telle celle en projet, se heurte à l'obligation d'assurer 'l'effet utile des droits prévus par la directive 2003/88 et du droit fondamental consacré à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte'¹⁰ ».

Sans préjudice de l'observation 4, l'observation précitée tirée de l'avis 78.106/1/V s'applique *mutatis mutandis* à l'augmentation des heures supplémentaires volontaires prévue à l'article 6 de l'avant-projet.

⁷ Note de bas de page 3 de l'avis cité : L'actuel article 25*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi sur le travail (qui est abrogé par l'avant-projet) permet de porter le nombre maximal d'heures supplémentaires à 360 heures moyennant une convention collective de travail rendue obligatoire.

⁸ Note de bas de page 4 de l'avis cité : C.J.U.E., 14 mai 2019, C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) c. Deutsche Bank SAE*, confirmé par C.J.U.E., 19 décembre 2024, C-251/23, *Loredas*.

⁹ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Il existe toutefois une obligation légale de recourir à un système de suivi du temps en cas d'application des horaires flottants, voir l'article 20*ter*, § 5, de la loi sur le travail. Des obligations spécifiques s'appliquent également en matière d'enregistrement de la durée journalière de travail dans certains secteurs ou en ce qui concerne certains statuts. Voir notamment BLOMME F., "'Tempus fugit': gebruik en misbruik van tijdsregistratiesystemen", *Or.* 2020, (276) 277-281 ; et DE SCHOENMAEKER K. et DEMEESTERE S., 'Hof van Justitie verplicht tijdsregistratie', *NJW* 2021, (654) 657-659.

¹⁰ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Voir pour plus de détails l'avis C.E. 71.904/1 du 3 octobre 2022 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en vue de supprimer l'obligation d'instaurer un système de suivi du temps en cas d'application d'un horaire flottant', n° 5 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-436/2), et C.J.U.E., 14 mai 2019, C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) c. Deutsche Bank SAE*, ECLI:EU:C:2019:402, points 42 et 60.

Article 13

6. Les modifications apportées par le chapitre 3 de l'avant-projet (articles 9 à 12) au Code pénal social sont alignées, sur le fond, sur les modifications prévues par l'avant-projet ayant fait l'objet de l'avis 78.106/1/V. Par conséquent, il convient de veiller à ce que l'entrée en vigueur des articles 9 à 12 de l'avant-projet à l'examen soit alignée sur l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes de la loi 'portant des dispositions diverses relatives au travail' à adopter.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS