RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 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’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0436/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 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’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0436/001)

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

Op 12 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 augustus 2022,[*] een advies te verstrekken 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' (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0436/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 27 september 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 oktober 2022.

*

Le 12 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 26 août 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0436/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 27 septembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 octobre 2022.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

[**] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

2. Bij de wet van 5 maart 2017 'betreffende werkbaar en wendbaar werk' werd een regeling inzake glijdende uurroosters ingevoerd.[2] Bij de toepassing van een glijdend uurrooster moet de werkgever voorzien in een systeem van tijdsopvolging.[3]

Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe naast die regeling een stelsel van glijdende uurroosters zonder tijdsopvolging in te voeren.[4]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Artikel 3 van 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' ("Dagelijkse rusttijd") luidt:

> "De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van ten minste elf aaneengesloten uren genieten."

Artikel 5 van deze richtlijn ("Wekelijkse rusttijd") luidt:

> "De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat alle werknemers voor elk tijdvak van zeven dagen een ononderbroken minimumrusttijd van vierentwintig uren genieten waaraan de in artikel 3 bedoelde elf uren dagelijkse rusttijd worden toegevoegd.
>
> Indien objectieve, technische of arbeidsorganisatorische omstandigheden dit rechtvaardigen, kan voor een minimumrusttijd van vierentwintig uren worden gekozen."

[1] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Titel 6 van de wet van 5 maart 2017 'betreffende werkbaar en wendbaar werk'.

[3] Artikel 20*ter*, § 5, van de arbeidswet van 16 maart 1971.

[4] Daartoe worden, anders dan het opschrift van het voorstel suggereert, ook andere wetten dan de arbeidswet van 16 maart 1971 gewijzigd.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

Artikel 6 van de voornoemde richtlijn ("Maximale wekelijkse arbeidstijd") luidt:

"De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat in verband met de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers:

a) de wekelijkse arbeidstijd via wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of via collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners wordt beperkt;

b) de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uren bedraagt."

Artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ("Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden") luidt als volgt:

"Iedere werknemer heeft recht op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon."

4. Geen bepaling van richtlijn 2003/88/EG schrijft uitdrukkelijk voor dat de lidstaten in een systeem van tijdsopvolging of tijdsregistratie moeten voorzien.

In het arrest *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)* van 14 mei 2019 heeft Hof van Justitie evenwel 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] en artikel 4, lid 1, artikel 11, lid 3, en artikel 16, lid 3, 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], aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat die volgens de daaraan in de nationale rechtspraak gegeven uitlegging werkgevers niet verplicht om een systeem op te zetten waarmee de dagelijkse arbeidstijd van iedere werknemer wordt geregistreerd".[5]

Het Hof van Justitie steunde zich daarbij op onder meer de volgende overwegingen:

"40. Om de volle werking van richtlijn 2003/88 te verzekeren, moeten de lidstaten derhalve ervoor zorgen dat die minimale rusttijden in acht worden genomen en elke overschrijding van de maximale wekelijkse arbeidstijd voorkomen (arrest van 14 oktober 2010, Fuß, C‑243/09, EU:C:2010:609, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41. Het is juist dat de artikelen 3 en 5 en artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88 niet concreet aangeven hoe de lidstaten de handhaving van de daarin neergelegde rechten moeten waarborgen. Zoals uit de bewoordingen van die bepalingen volgt, wordt het aan de lidstaten overgelaten om een concrete regeling uit te werken en daartoe 'de nodige maatregelen' te treffen (zie in die zin arrest van 26 juni 2001, BECTU, C-173/99, EU:C:2001:356, punt 55).

42. De lidstaten hebben dus in dit verband weliswaar een beoordelingsmarge, maar gelet op het wezenlijke doel van richtlijn 2003/88, namelijk een doeltreffende bescherming van de levens- en arbeidsomstandigheden van de werknemers en een betere bescherming

[5] HvJ 14 mei 2019, C-55/18, *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) t. Deutsche Bank SAE*, ECLI:EU:C:2019:402, punt 71.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

van hun veiligheid en gezondheid, moeten zij bewerkstelligen dat het nuttig effect van die rechten integraal wordt verzekerd. Daartoe moet ervoor worden gezorgd dat de dagelijkse en wekelijkse minimumrusttijden en de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd als bedoeld in die richtlijn daadwerkelijk gelden voor werknemers (zie in die zin arresten van 1 december 2005, Dellas e.a., C-14/04, EU:C:2005:728, punt 53; 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-484/04, EU:C:2006:526, punten 39 en 40, en 14 oktober 2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punt 64).

43. Hieruit volgt dat de door de lidstaten vastgestelde regeling om de voorschriften van richtlijn 2003/88 te handhaven, niet tot gevolg mag hebben dat de in artikel 31, lid 2, van het Handvest en in de artikelen 3 en 5 en artikel 6, onder b), van die richtlijn neergelegde rechten mogelijkerwijs worden uitgehold (zie in die zin arrest van 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-484/04, EU:C:2006:526, punt 44).

44. Dienaangaande dient in herinnering te worden geroepen dat de werknemer moet worden aangemerkt als de zwakkere partij binnen de arbeidsverhouding, zodat moet worden verhinderd dat de werkgever over de mogelijkheid beschikt om hem een beperking van zijn rechten op te leggen (arresten van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 82; 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punt 80, en 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, punt 41).

45. Tevens moet worden opgemerkt dat een werknemer, gelet op zijn situatie van zwakkere partij, ervan kan worden weerhouden uitdrukkelijk zijn rechten uit te oefenen jegens zijn werkgever, met name omdat de afdwinging van die rechten hem kan blootstellen aan maatregelen van die werkgever die de arbeidsverhouding ten nadele van die werknemer kunnen beïnvloeden (zie in die zin arresten van 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punt 81, en 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, punt 41).

46. Op basis van die algemene overwegingen moet worden nagegaan of, en in hoeverre, vereist is dat een systeem wordt opgezet waarmee de dagelijkse arbeidstijd van iedere werknemer wordt geregistreerd, om ervoor te zorgen dat de maximale wekelijkse arbeidstijd en de dagelijkse en de wekelijkse minimumrusttijd daadwerkelijk in acht worden genomen.

47. In dit verband moet worden geconstateerd, zoals de advocaat-generaal in de punten 57 en 58 van zijn conclusie heeft gedaan, dat indien er geen dergelijk systeem is, niet objectief en betrouwbaar kan worden vastgesteld hoeveel uren de werknemer heeft gewerkt en op welke tijdstippen, en hoeveel overuren er bovenop de normale arbeidstijd zijn gemaakt.

48. In die omstandigheden is het voor werknemers buitengewoon moeilijk, zo niet in de praktijk onmogelijk om de rechten af te dwingen die zij hebben op grond van artikel 31, lid 2, van het Handvest en richtlijn 2003/88, teneinde daadwerkelijk gebruik te maken van de in die richtlijn vervatte beperking van de wekelijkse arbeidstijd en de in de richtlijn genoemde dagelijkse en wekelijkse minimumrusttijd.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

49. Zonder de objectieve en betrouwbare vaststelling van het per dag en per week gewerkte aantal uren kan immers niet worden nagegaan of de maximale wekelijkse arbeidstijd die is vastgelegd in artikel 6 van richtlijn 2003/88 en die volgens die bepaling inclusief overwerk is, in acht is genomen tijdens de referentieperiode als bedoeld in artikel 16, onder b), of artikel 19 van die richtlijn, en ook niet of de dagelijkse en de wekelijkse minimumrusttijd, waarop respectievelijk artikel 3 en artikel 5 van de richtlijn betrekking hebben, in acht zijn genomen in elk tijdvak van 24 uur wat de dagelijkse rusttijd betreft, of tijdens de referentieperiode als bedoeld in artikel 16, onder a), van de richtlijn wat de wekelijkse rusttijd betreft.

50. Aangezien de lidstaten, zoals blijkt uit de in de punten 40 en 41 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, alle nodige maatregelen moeten treffen om ervoor zorgen dat de minimale rusttijden in acht worden genomen en dat elke overschrijding van de maximale wekelijkse arbeidstijd wordt voorkomen, zodat de volle werking van richtlijn 2003/88 wordt verzekerd, is een nationale regeling waarbij geen verplichting wordt opgelegd om een instrument te gebruiken waarmee het per dag en per week gewerkte aantal uren objectief en betrouwbaar kan worden bepaald, ongeschikt om overeenkomstig de in punt 42 van dit arrest aangehaalde rechtspraak het nuttig effect te verzekeren van de in artikel 31, lid 2, van het Handvest en in die richtlijn neergelegde rechten, aangezien noch werkgevers noch werknemers kunnen nagaan of die rechten worden nageleefd, waardoor de verwezenlijking van het doel van de richtlijn, namelijk een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, in gevaar wordt gebracht.

(…)

58. Hieruit volgt dat als er geen systeem is waarmee de dagelijkse arbeidstijd van iedere werknemer wordt geregistreerd, er geen garantie is, zoals overigens naar voren komt uit de door de verwijzende rechter verschafte en in punt 26 van dit arrest genoemde gegevens, dat er ten aanzien van de werknemers onverkort sprake is van de daadwerkelijke toepassing van het in richtlijn 2003/88 neergelegde recht op een beperking van de maximumarbeidsduur en op minimale rusttijden, daar die toepassing wordt overgelaten aan het inzicht van de werkgever.

59. De verantwoordelijkheid van de werkgever inzake de naleving van de in richtlijn 2003/88 opgenomen rechten kan weliswaar niet onbegrensd zijn, maar een regeling van een lidstaat die volgens de daaraan in de nationale rechtspraak gegeven uitlegging, van de werkgever niet verlangt dat hij het gewerkte aantal uren registreert, kan de in de artikelen 3 en 5 en artikel 6, onder b), van die richtlijn neergelegde rechten uithollen doordat er niet voor wordt gezorgd dat het recht van werknemers op een beperking van de maximumarbeidsduur en op minimale rusttijden daadwerkelijk wordt gehandhaafd, en is dus niet in overeenstemming met het doel van de richtlijn, volgens welke die minimumvoorschriften onontbeerlijk zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers (zie naar analogie arrest van 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-484/04, EU:C:2006:526, punten 43 en 44).

60. 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 te verzekeren, moeten de lidstaten aan werkgevers dan ook de verplichting opleggen om een objectief, betrouwbaar en toegankelijk systeem op te zetten waarmee de dagelijkse arbeidstijd van iedere werknemer wordt geregistreerd."

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

Specifiek wat de kosten in hoofde van de werkgever betreft,[6] overwoog het Hof van Justitie nog het volgende:

> "66. Wat voorts de door de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk genoemde kosten betreft die voor werkgevers mogelijkerwijs gemoeid zijn met het opzetten van een dergelijk systeem, moet er, zoals blijkt uit overweging 4 van richtlijn 2003/88, op worden gewezen dat de doeltreffende bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers niet aan zuiver economische overwegingen ondergeschikt mag worden gemaakt (zie in die zin arresten van 26 juni 2001, BECTU, C‑173/99, EU:C:2001:356, punt 59, en 9 september 2003, Jaeger, C‑151/02, EU:C:2003:437, punten 66 en 67)."

5. Met de invoering van een nieuwe regeling inzake glijdende uurroosters zonder een "objectief, betrouwbaar en toegankelijk systeem (…) waarmee de dagelijkse arbeidstijd van iedere werknemer wordt geregistreerd" verzekert de wetgever bijgevolg niet "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".

6. Aangezien de afwezigheid van een systeem van tijdsopvolging de essentie uitmaakt van het voor advies voorgelegde wetsvoorstel, hetgeen in het licht van het geciteerde arrest van het Hof van Justitie geen doorgang kan vinden, ziet de afdeling Wetgeving af van een verder onderzoek van de tekst van het voorstel.[7]

*

[6] In de samenvatting van het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat een "tijdsregistratie met prikklok (…) alleen bijkomende kosten en werklast voor de werkgever" meebrengt.

[7] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat, gelet op het specifieke voorwerp van de adviesaanvraag, niet wordt overgegaan tot een onderzoek van de bestaande wet- en regelgeving in het licht van het arrest *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)*. (Zie daarover o.m. I. VAN HIEL, "EU-recht verplicht dagelijkse arbeidstijd te registreren", *Juristenkrant* 2019, afl. 390, 1-2; G. BUSSCHAERT, "L'arrêt de la Cour de justice 'CCOO c. Deutsche Bank' du 14 mai 2019. Vers un système général d'enregistrement du temps de travail en Belgique?", *Ors.* 2020, afl. 6, 2-15; F. BLOMME, "'Tempus Fugit': gebruik en misbruik van tijdsregistratiesystemen", *Ors.* 2020, afl. 8, (276) 277-281; K. DE SCHOENMAEKER en S. DEMEESTERE, "Hof van Justitie verplicht tijdsregistratie", *NJW* 2021, afl. 448, 654-666.) Het komt aan de wetgever toe om te waarborgen dat de bepalingen van het interne recht in overeenstemming zijn met het unierecht.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 LA PROPOSITION DE LOI

2. La loi du 5 mars 2017 'concernant le travail faisable et maniable' a instauré un système d'horaires flottants [2]. En cas d'application d'un horaire flottant, l'employeur doit prévoir un système de suivi du temps [3].

La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer, outre ce système, un système d'horaires flottants sans suivi du temps [4].

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. L'article 3 de 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' (« Repos journalier ») s'énonce comme suit :

> « Les États membres prennent 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 ».

L'article 5 de cette directive (« Repos hebdomadaire ») s'énonce comme suit :

> « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie, au cours de chaque période de sept jours, d'une période minimale de repos sans interruption de vingt-quatre heures auxquelles s'ajoutent les onze heures de repos journalier prévues à l'article 3.
>
> Si des conditions objectives, techniques ou d'organisation du travail le justifient, une période minimale de repos de vingt-quatre heures pourra être retenue ».

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

[2] Titre 6 de la loi du 5 mars 2017 'concernant le travail faisable et maniable'.

[3] Article 20*ter*, § 5, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

[4] À cet effet, contrairement à ce que l'intitulé de la proposition suggère, d'autres lois que la loi du 16 mars 1971 sur le travail sont également modifiées.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

L'article 6 de la directive précitée (« Durée maximale hebdomadaire de travail ») est libellé comme suit :

> « Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que, en fonction des impératifs de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs :
>
> a) la durée hebdomadaire du travail soit limitée au moyen de dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou de conventions collectives de travail ou d'accords conclus entre partenaires sociaux ;
>
> b) la durée moyenne de travail de chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires ».

L'article 31, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« Conditions de travail justes et équitables ») s'énonce comme suit :

> « Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés ».

4. Aucune disposition de la directive 2003/88/CE prescrit expressément que les États membres doivent prévoir un système de suivi du temps ou d'enregistrement du temps.

Dans l'arrêt *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)* du 14 mai 2019, la Cour de justice a toutefois jugé que les « articles 3, 5 et 6 de la directive 2003/88, lus à la lumière de l'article 31, paragraphe 2, de la Charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne], ainsi que de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 11, paragraphe 3, et de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 89/391 [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], doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre qui, selon l'interprétation qui en est donnée par la jurisprudence nationale, n'impose pas aux employeurs l'obligation d'établir un système permettant de mesurer la durée du temps de travail journalier effectué par chaque travailleur » [5].

À cet égard, la Cour de justice se fondait notamment sur les considérations suivantes :

> « 40. Pour garantir la pleine effectivité de la directive 2003/88, il importe donc que les États membres garantissent le respect de ces périodes minimales de repos et empêchent tout dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail (arrêt du 14 octobre 2010, Fuß, C‑243/09, EU:C:2010:609, point 51 et jurisprudence citée).
>
> 41. Certes, les articles 3 et 5 ainsi que l'article 6, sous b), de la directive 2003/88 ne déterminent pas les modalités concrètes par lesquelles les États membres doivent assurer la mise en œuvre des droits qu'ils prévoient. Ainsi qu'il ressort de leurs termes mêmes, ces dispositions confient aux États membres le soin d'adopter ces modalités, en prenant les 'mesures nécessaires' à cet effet (voir, en ce sens, arrêt du 26 juin 2001, BECTU, C‑173/99, EU:C:2001:356, point 55).

[5] 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, point 71.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

42. Si les États membres disposent ainsi d'une marge d'appréciation à cette fin, il n'en demeure pas moins que, compte tenu de l'objectif essentiel poursuivi par la directive 2003/88, qui est de garantir une protection efficace des conditions de vie et de travail des travailleurs ainsi qu'une meilleure protection de leur sécurité et de leur santé, ils sont tenus de garantir que l'effet utile de ces droits soit intégralement assuré, en les faisant bénéficier effectivement des périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire et de la limite maximale de la durée moyenne hebdomadaire de travail prévues par cette directive (voir, en ce sens, arrêts du 1er décembre 2005, Dellas e.a., C‑14/04, EU:C:2005:728, point 53; du 7 septembre 2006, Commission/Royaume‑Uni, C‑484/04, EU:C:2006:526, points 39 et 40, ainsi que du 14 octobre 2010, Fuß, C‑243/09, EU:C:2010:609, point 64).

43. Il s'ensuit que les modalités définies par les États membres pour assurer la mise en œuvre des prescriptions de la directive 2003/88 ne doivent pas être susceptibles de vider de leur substance les droits consacrés à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte et aux articles 3 et 5 ainsi qu'à l'article 6, sous b), de cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 7 septembre 2006, Commission/Royaume‑Uni, C‑484/04, EU:C:2006:526, point 44).

44. À cet égard, il convient de rappeler que le travailleur doit être considéré comme la partie faible dans la relation de travail, de telle sorte qu'il est nécessaire d'empêcher que l'employeur ne dispose de la faculté de lui imposer une restriction de ses droits (arrêts du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a., C‑397/01 à C‑403/01, EU:C:2004:584, point 82; du 25 novembre 2010, Fuß, C‑429/09, EU:C:2010:717, point 80, ainsi que du 6 novembre 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C‑684/16, EU:C:2018:874, point 41).

45. De même, il y a lieu de relever que, compte tenu de cette situation de faiblesse, un travailleur peut être dissuadé de faire valoir explicitement ses droits à l'égard de son employeur, dès lors, notamment, que la revendication de ceux-ci est susceptible de l'exposer à des mesures prises par ce dernier de nature à affecter la relation de travail au détriment de ce travailleur (voir, en ce sens, arrêts du 25 novembre 2010, Fuß, C‑429/09, EU:C:2010:717, point 81, et du 6 novembre 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C‑684/16, EU:C:2018:874, point 41).

46. C'est à la lumière de ces considérations générales qu'il convient d'examiner si, et dans quelle mesure, la mise en place d'un système permettant de mesurer la durée du temps de travail journalier effectué par chaque travailleur est nécessaire pour assurer le respect effectif de la durée maximale hebdomadaire de travail ainsi que des périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire.

47. À cet égard, il y a lieu de constater, à l'instar de M. l'avocat général aux points 57 et 58 de ses conclusions, qu'en l'absence d'un tel système, il n'est possible de déterminer de façon objective et fiable ni le nombre d'heures de travail ainsi effectuées par le travailleur ainsi que leur répartition dans le temps ni le nombre des heures effectuées au-delà du temps de travail normal, en tant qu'heures supplémentaires.

48. Dans ces conditions, il apparaît excessivement difficile, sinon impossible en pratique, pour les travailleurs de faire respecter les droits qui leur sont conférés par l'article 31, paragraphe 2, de la Charte et par la directive 2003/88, en vue de jouir effectivement de la limitation de la durée hebdomadaire de travail ainsi que des périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire prévues par cette directive.

49. En effet, la détermination objective et fiable du nombre d'heures de travail quotidien et hebdomadaire est essentielle pour établir, d'une part, si la durée maximale hebdomadaire de travail définie à l'article 6 de la directive 2003/88 et incluant, conformément à cette disposition, les heures supplémentaires a été respectée au cours de la

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

période de référence visée à l'article 16, sous b), ou à l'article 19 de cette directive et, d'autre part, si les périodes minimales de repos journalier et hebdomadaire, définies respectivement aux articles 3 et 5 de ladite directive, ont été respectées au cours de chaque période de 24 heures en ce qui concerne le repos journalier ou au cours de la période de référence visée à l'article 16, sous a), de la même directive en ce qui concerne le repos hebdomadaire.

50. Compte tenu du fait que, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée aux points 40 et 41 du présent arrêt, les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect des périodes minimales de repos et empêcher tout dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail afin d'assurer la pleine effectivité de la directive 2003/88, une réglementation nationale qui ne prévoit pas l'obligation de recourir à un instrument permettant une détermination objective et fiable du nombre d'heures de travail quotidien et hebdomadaire n'est pas à même de garantir, conformément à la jurisprudence rappelée au point 42 du présent arrêt, l'effet utile des droits conférés par l'article 31, paragraphe 2, de la Charte et par cette directive, dans la mesure où elle prive tant les employeurs que les travailleurs de la possibilité de vérifier si ces droits sont respectés et est ainsi susceptible de compromettre l'objectif de ladite directive consistant à assurer une meilleure protection de la sécurité et de la santé des travailleurs.

(…)

58. Il s'ensuit que, en l'absence d'un système permettant de mesurer le temps de travail journalier effectué par chaque travailleur, rien ne garantit, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des éléments fournis par la juridiction de renvoi, mentionnés au point 26 du présent arrêt, que le respect effectif du droit à une limitation de la durée maximale du temps de travail ainsi qu'à des périodes minimales de repos, conféré par la directive 2003/88, soit pleinement assuré aux travailleurs, ce respect étant laissé à la discrétion de l'employeur.

59. S'il est vrai que la responsabilité de l'employeur quant au respect des droits conférés par la directive 2003/88 ne peut être sans limites, il n'en reste pas moins qu'une réglementation d'un État membre qui, selon l'interprétation qui en est donnée par la jurisprudence nationale, n'impose pas à l'employeur de mesurer la durée du temps de travail effectué, est susceptible de vider de leur substance les droits consacrés aux articles 3 et 5 ainsi qu'à l'article 6, sous b), de cette directive, en n'assurant pas aux travailleurs le respect effectif du droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes minimales de repos, et n'est donc pas conforme à l'objectif poursuivi par ladite directive, qui considère ces prescriptions minimales comme indispensables à la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs (voir, par analogie, arrêt du 7 septembre 2006, Commission/Royaume-Uni, C‑484/04, EU:C:2006:526, points 43 et 44).

60. En conséquence, afin 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, les États membres doivent imposer aux employeurs l'obligation de mettre en place un système objectif, fiable et accessible permettant de mesurer la durée du temps de travail journalier effectué par chaque travailleur ».

Spécifiquement en ce qui concerne les coûts supportés par l'employeur [6], la Cour de justice a encore considéré ce qui suit :

« 66. Par ailleurs, s'agissant des coûts, mis en exergue par le gouvernement espagnol et le gouvernement du Royaume-Uni, que la mise en place d'un tel système pourrait impliquer pour les employeurs, il convient de rappeler, ainsi qu'il ressort du considérant 4

[6] Le résumé de la proposition de loi relève qu'un « système de pointage horaire ne fait qu'entraîner des coûts et une charge de travail supplémentaires pour l'employeur ».

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡

de la directive 2003/88, que la protection efficace de la sécurité et de la santé des travailleurs ne saurait être subordonnée à des considérations purement économiques (voir, en ce sens, arrêts du 26 juin 2001, BECTU, C‑173/99, EU:C:2001:356, point 59, ainsi que du 9 septembre 2003, Jaeger, C‑151/02, EU:C:2003:437, points 66 et 67) ».

5. Par conséquent, en instaurant un nouveau régime d'horaires flottants sans « système objectif, fiable et accessible permettant de mesurer la durée du temps de travail journalier effectué par chaque travailleur », le législateur n'assure pas « 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 ».

6. Dès lors que l'absence d'un système de suivi du temps constitue l'essence de la proposition de loi soumise pour avis, ce qui ne peut se concrétiser à la lumière de l'arrêt cité de la Cour de justice, la section de législation renonce à poursuivre l'examen du texte de la proposition [7].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[7] Dans un souci d'exhaustivité, on observera que, compte tenu de l'objet spécifique de la demande d'avis, il n'est pas procédé à un examen de la législation et de la réglementation existantes au regard de l'arrêt *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO).* (Voir à ce sujet notamment I. VAN HIEL, « EU-recht verplicht dagelijkse arbeidstijd te registreren », *Juristenkrant* 2019, liv. 390, pp. 1-2 ; G. BUSSCHAERT, « L'arrêt de la Cour de justice 'CCOO c. Deutsche Bank' du 14 mai 2019. Vers un système général d'enregistrement du temps de travail en Belgique ? », *Ors.* 2020, liv. 6, pp. 2-15 ; F. BLOMME, « 'Tempus Fugit': gebruik en misbruik van tijdsregistratiesystemen », *Ors.* 2020, liv. 8, (276) pp. 277-281 ; K. DE SCHOENMAEKER et S. DEMEESTERE, « Hof van Justitie verplicht tijdsregistratie », *NJW* 2021, liv. 448, pp. 654-666.) Il revient au législateur de garantir que les règles de droit interne soient conformes au droit de l'Union.

‡LW-BBKWKFJAF-HBJAEUQ‡