



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.876/1/V
van 16 september 2022

avis 71.876/1/V
du 16 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
aanpassing van diverse
arbeidsrechtelijke wetten'

un avant-projet de loi
'modifiant diverses lois du
droit du travail'

Op 11 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 augustus 2022,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot aanpassing van diverse arbeidsrechtelijke wetten’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 september 2022.

*

Le 11 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 25 août 2022, ^{**} sur un avant-projet de loi ‘modifiant diverses lois du droit du travail’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 13 septembre 2022. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 septembre 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 verlengd wordt 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

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.

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe diverse arbeidsrechtelijke wetten te wijzigen in het licht van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)². Zo worden in enkele wetten de verwijzingen naar de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’³ vervangen. Daarnaast worden ook verwijzingen naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vervangen door verwijzingen naar de Gegevensbeschermingsautoriteit.

3.1. De bepalingen van hoofdstuk II strekken ertoe verwijzingen naar (onderdelen van) de wet van 8 december 1992 te vervangen door verwijzingen naar (onderdelen van) de AVG en naar de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

In dit verband moet erop gewezen worden dat de wet van 8 december 1992 de omzetting vormde van richtlijn 95/46/EG⁴.⁵ Anders dan een richtlijn, is een verordening – en dus ook de AVG – “verbindend in al haar onderdelen en (...) rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat”⁶ en geldt er in beginsel een overschrijfverbod⁷ ten aanzien van verordeningsbepalingen. Wat de AVG betreft wordt dit beginsel enigszins genuanceerd door het feit dat die verordening zelf nog uitvoeringshandelingen door de lidstaten vereist of mogelijk maakt⁸ en dat het toepassingsgebied van de AVG wordt beperkt, onder meer door uitsluiting van de verwerking van persoonsgegevens “in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen”.⁹ Bij artikel 2,

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

² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’.

³ Deze wet werd opgeheven bij artikel 280, eerste lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

⁴ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens’.

⁵ Meer bepaald sinds de wijziging bij de wet van 11 december 1998 ‘tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens’.

⁶ Artikel 288, tweede lid, van de Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

⁷ Het overschrijfverbod houdt in dat verordeningsbepalingen die rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat niet mogen worden overgenomen of geparafraseerd in internrechtelijke bepalingen, zodat niet de indruk ontstaat dat het gaat om bepalingen die door de lidstaten zelf naar goedgevoelen zouden kunnen worden ingevoerd of gewijzigd. Zie o.m. HvJ 7 februari 1973, C-39/72, *Commissie v. Italië*, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7.

⁸ Zie bv. artikel 23, lid 1, AVG.

⁹ Artikel 2, lid 2, a), AVG.

tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 is de AVG echter ook op die activiteiten van toepassing gemaakt.

De ontworpen wijzigingen voegen bijgevolg niets toe aan het rechtskader dat reeds wordt gevormd door de AVG en door de wet van 30 juli 2018 die daaraan uitvoering geeft. De gemachtigde verduidelijkte in dit verband dat “er geen sprake is van het overschrijven van bepalingen uit de verordening, maar enkel van het verwijzen naar de AVG, omwille van de duidelijkheid”. Het verdient aanbeveling deze beperkte draagwijdte van de nieuwe verwijzingen te verduidelijken in de memorie van toelichting.

3.2. De wijzigingen vervat in hoofdstuk III van het voorontwerp strekken ertoe de verplichting om het advies in te winnen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te vervangen door een adviesverplichting bij de Gegevensbeschermingsautoriteit. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal echter veelal reeds moeten worden ingewonnen op grond van de AVG, in het bijzonder artikel 36, lid 4, van de AVG.

Gelet op het hierboven vermelde overschrijfverbod komt het niet aan de wetgever toe om de verplichting tot raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit voor te schrijven wanneer die verplichting reeds volgt uit de AVG. Het overnemen van die verplichting in een wetbepaling kan in die gevallen dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van de wet, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken verordeningsbepaling (bijvoorbeeld “overeenkomstig artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming”) het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden.

Daarnaast kan de wetgever het raadplegen van de Gegevensbeschermingsautoriteit voorschrijven in de gevallen waarin dat niet verplicht is op grond van de AVG of, desgevallend, waarin er ernstige twijfel kan bestaan over het bestaan van die verplichting. In dat laatste geval verdient het aanbeveling dit te verduidelijken in de memorie van toelichting.

4. Aangezien hoofdstuk II geen afdeling 3 bevat, moet afdeling 4 worden vernummerd. Het artikel dat in die afdeling voorkomt moet eveneens worden vernummerd (artikel 4 in plaats van artikel 5).

5. De Franse tekst van artikel 5 (te hernoemen als 4) moet verbeterd worden. De verwijzingen naar de wet van 8 december 1992 en de wet van 30 juli 2018 moeten worden omgewisseld.

*

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.

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier différentes lois sur le droit du travail au regard du règlement général sur la protection des données (ci-après : RGPD) ². Ainsi, il remplace dans plusieurs lois les références à la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' ³. Il substitue également des références à l'Autorité de protection des données à des références à la Commission de la protection de la vie privée.

3.1. Les dispositions du chapitre II visent à changer des références à (des divisions de) la loi du 8 décembre 1992 par des références au RGPD (à des divisions de celui-ci) et à la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

À cet égard, il y a lieu de souligner que la loi du 8 décembre 1992 transposait la directive 95/46/CE ⁴⁻⁵. À la différence d'une directive, un règlement - et donc aussi le RGPD - est « obligatoire dans tous ses éléments et (...) directement applicable dans tout État membre » ⁶ et les dispositions réglementaires font en principe l'objet d'une interdiction de transcription ⁷. En ce qui concerne le RGPD, ce principe est quelque peu nuancé par le fait que ce règlement requiert ou permet encore lui-même des actes d'exécution de la part des États membres ⁸ et que le champ d'application du RGPD est limité, notamment par l'exclusion du traitement de données à caractère personnel « dans le cadre d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE'.

³ Cette loi a été abrogée par l'article 280, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

⁴ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données'.

⁵ Plus particulièrement depuis la modification par la loi du 11 décembre 1998 'transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données'.

⁶ Article 288, alinéa 2, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

⁷ L'interdiction de transcription implique que les dispositions réglementaires qui sont directement applicables dans chaque État membre ne peuvent pas être reproduites ou paraphrasées dans des dispositions du droit interne afin de ne pas donner l'impression qu'il s'agit de dispositions qui pourraient être insérées ou modifiées par les États membres de leur propre initiative. Voir notamment C.J.U.E., 7 février 1973, C39/72, *Commission c. Italie*, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17 ; CJUE, 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, 5076, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7.

⁸ Voir par exemple l'article 23, paragraphe 1, du RGPD.

l'Union »⁹. Toutefois, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 rend le RGPD également applicable à ces activités.

Les modifications en projet n'ajoutent par conséquent rien au cadre juridique qui est déjà constitué par le RGPD et par la loi du 30 juillet 2018 qui pourvoit à son exécution. Le délégué a précisé à cet égard : « er is geen sprake van het overschrijven van bepalingen uit de verordening, maar enkel van het verwijzen naar de AVG, omwille van de duidelijkheid ». Il est recommandé de préciser cette portée restreinte des nouvelles références dans l'exposé des motifs.

3.2. Les modifications contenues au chapitre III de l'avant-projet visent à remplacer l'obligation de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée par une obligation de consulter l'Autorité de protection des données. Toutefois, l'avis de l'Autorité de protection des données devra souvent déjà être demandé sur la base du RGPD, en particulier de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD.

Eu égard à l'interdiction de transcription mentionnée ci-dessus, il n'appartient pas au législateur de prescrire l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données lorsque cette obligation découle déjà du RGPD. La reproduction de cette obligation dans une disposition législative ne peut dès lors dans ces cas être tolérée que pour autant que la lisibilité de la loi le commande, auquel cas il sera judicieusement fait référence de manière explicite à la disposition réglementaire concernée (par exemple « conformément à l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données), afin que la nature de la disposition en question demeure identifiable.

Par ailleurs, le législateur peut prescrire la consultation de l'Autorité de protection des données dans les cas où elle n'est pas obligatoire en vertu du RGPD ou, le cas échéant, dans les cas où un doute sérieux subsiste quant à l'existence de cette obligation. Dans ce dernier cas, il est recommandé de préciser ce point dans l'exposé des motifs.

4. Le chapitre II ne comportant pas de section 3, il y a lieu de modifier la numérotation de la section 4. L'article que comporte cette section devra également être renuméroté (« article 4 » au lieu de « article 5 »).

5. Il conviendra d'améliorer le texte français de l'article 5 (qui sera renuméroté en 4). Il conviendra de permuter les références à la loi du 8 décembre 1992 et à la loi du 30 juillet 2018.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wouter PAS

⁹ Article 2, paragraphe 2, a), du RGPD.