



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.026/1/V
van 14 september 2022

avis 72.026/1/V
du 14 septembre 2022

over

sur

een ontwerp van wet
'houdende diverse
arbeidsbepalingen'

un projet de loi 'portant des
dispositions diverses relatives
au travail'

Op 20 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 7 september 2022,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van wet ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 6 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 september 2022.

*

Le 20 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 7 septembre 2022^{**}, sur un projet de loi ‘portant des dispositions diverses relatives au travail’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 6 septembre 2022. La chambre était composée de Wouter PAS, président, conseiller d'État, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 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.

*

STREKKING

2. De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers vraagt het advies van de afdeling Wetgeving “over de artikelen 70 tot en met 80 (hoofdstuk 15) van het wetsontwerp houdende diverse arbeidsbepalingen”.

De bepalingen van hoofdstuk 15 strekken tot wijziging van de regeling vervat in titel XIII van de programmawet (I) van 27 december 2006 betreffende de aard van de arbeidsrelaties, met name wat de samenstelling en bevoegdheden betreft van de administratieve commissie ter regeling van de arbeidsrelatie. De ontworpen wijzigingen hebben onder meer tot gevolg dat de administratieve commissie naast (bindende) beslissingen ook (niet-bindende) adviezen kan verlenen.

VORMVEREISTEN

3. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 20 april 2022 advies 71.165/1 uitgebracht over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’. Dat voorontwerp heeft geleid tot een wetsontwerp met hetzelfde opschrift, dat op 7 juli 2022 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend.²

Hoofdstuk 15 van dit wetsontwerp, waarover door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het advies van de afdeling Wetgeving wordt gevraagd, was niet opgenomen in het voorontwerp van wet waarover de Raad van State reeds een advies heeft verstrekt. Bijgevolg werd, in strijd met de verplichting die voortvloeit uit artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hoofdstuk 15 van het wetsontwerp niet vooraf aan de afdeling Wetgeving voorgelegd.

Uit het dossier blijkt bovendien dat de regering evenmin aan andere, met betrekking tot het om advies voorliggende hoofdstuk, geldende adviesverplichtingen en vormvereisten heeft voldaan. Zo ontbreekt het advies van de inspecteur van Financiën³, het begrotingsakkoord⁴, de

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

² *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2810/1.

³ Artikel 17 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’.

⁴ Artikel 32, derde lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ en artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022.

regelgevingsimpactanalyse⁵, het advies van het betrokken beheerscomité of de Nationale Arbeidsraad⁶ en het advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen⁷.

Specifiek wat de Nationale Arbeidsraad betreft, kan worden vastgesteld dat in advies nr. 2.289 van 17 mei 2022 wordt verwezen naar het voornemen van de Nationale Arbeidsraad “om zijn werkzaamheden aan te vatten met betrekking het bijkomende verzoek van de minister van Werk inzake de hierboven vermelde vier specifieke onderwerpen waarover er nog geen concrete voorstellen zijn opgenomen in het voorontwerp van wet” en dat de raad “dit ook [zal] doen wat de evaluatie van de wet arbeidsrelaties betreft”.⁸ Er moet aan worden herinnerd dat het in beginsel niet volstaat dat het adviesorgaan in algemene termen over een onderwerp wordt bevraagd en dat integendeel de eigenlijke ontwerp tekst moet ter advies worden voorgelegd.⁹

Het verdient aanbeveling in de mate van het mogelijke deze tekortkomingen recht te zetten, zodat de Kamer van volksvertegenwoordigers zich op een geïnformeerde wijze een oordeel kan vormen over de ontworpen bepalingen.

Naast de zo-even vermelde vormvoorschriften die aan de Koning worden opgelegd en hun grondslag vinden in wettelijke en reglementaire bepalingen, moet worden gewezen op artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming.¹⁰ Dit artikel 36, lid 4, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichhoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking van persoonsgegevens.

Hoofdstuk 15 van het wetsontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens. De procedures inzake het bekomen van adviezen en beslissingen van de administratieve commissie veronderstellen noodzakelijkerwijs de uitwisseling en dus verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens. Zo wordt in het ontworpen artikel 338/2, § 2, tweede lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 bepaald dat de administratieve commissie de Nationale Arbeidsraad “op de hoogte [brengt] van de aanvragen tot beslissingen bedoeld in artikel 338, § 2, met respect voor het recht op respect voor het privéleven”, zij het dat niet verder wordt geregeld

⁵ Artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

⁶ Artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’.

⁷ Artikel 110, § 1, tweede lid, 2°, van de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’.

⁸ Advies nr. 2.289 van de Nationale Arbeidsraad van 17 mei 2022, p. 6.

⁹ Zie met name wat de toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreft: adv.RvS 70.542/AV van 24 december 2021 over een wetsontwerp ‘betreffende de verplichte vaccinatie tegen COVID-19 van gezondheidszorgbeoefenaars’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2533/1, opm. 37.

¹⁰ 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’.

hoe het respect voor het privéleven wordt gewaarborgd. Om de in opmerking 5 uiteengezette redenen moet die regeling van de verwerking van persoonsgegevens in het voorontwerp verder worden uitgewerkt.

Het bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediende wetsontwerp gaat weliswaar vergezeld van advies nr. 77/2022 van 22 april 2022 en advies nr. 107/2022 van 3 juni 2022 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, maar geen van die adviezen heeft betrekking op hoofdstuk 15 van het wetsontwerp. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg alsnog worden ingewonnen over dit hoofdstuk van het wetsontwerp. Rekening houdend met hetgeen hierna wordt opgemerkt (randnummer 5) wordt dat advies bij voorkeur ingewonnen nadat de ontworpen regeling is aangevuld op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens. Op die manier kan de Gegevensbeschermingsautoriteit een dienstig advies uitbrengen over alle relevante aspecten van de beoogde regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. In de huidige stand van de wetgeving neemt de administratieve commissie ter regeling van de arbeidsrelatie in beginsel bindende beslissingen betreffende de kwalificatie van een bepaalde arbeidsrelatie.¹¹ Indien het om advies voorgelegde hoofdstuk 15 wordt aangenomen, zal de administratieve commissie naast bindende beslissingen ook adviezen kunnen uitbrengen. Een dergelijk advies bindt de betrokken instellingen van de sociale zekerheid niet.¹²

Uit de ontworpen regeling blijkt evenwel niet voldoende duidelijk op welke wijze (de procedures inzake) de adviezen en de beslissingen zich van elkaar onderscheiden, behoudens wat het bindende karakter ervan betreft.

Het ontworpen artikel 338/2, § 2, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 bepaalt dat de administratieve commissie bij een aanvraag tot een beslissing nadat een advies is uitgebracht op grond van het ontworpen artikel 338/1 van dezelfde wet, de andere partij bij de arbeidsrelatie moet verzoeken om tussen te komen “opdat de procedure voor de administratieve commissie tegensprekelijk zou zijn”. Het is niet duidelijk of hieruit een algemene regel mag worden afgeleid dat de procedure om een advies te bekomen niet noodzakelijk een tegensprekelijk karakter heeft, terwijl dit voor de procedure om een beslissing te bekomen (ook buiten het geval van het ontworpen artikel 338/2) wel het geval moet zijn.

Het ontworpen artikel 338/2, § 4, van de programmawet (I) van 27 december 2006 bepaalt dat in bepaalde gevallen “[g]een enkele beslissing kan worden gegeven”, bijvoorbeeld wanneer de aard van de betrokken arbeidsrelatie reeds het voorwerp uitmaakt van een hangende of

¹¹ Zie met name artikel 338, § 4, van de programmawet (I) van 27 december 2006, zij het dat artikel 339, eerste lid, van die wet “de soevereine macht van hoven en rechtbanken om de aard van een welbepaalde arbeidsrelatie te beoordelen” bevestigt.

¹² Ontworpen artikel 338/1, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 (artikel 75 van het wetsontwerp).

beëindigde procedure voor de bevoegde rechtbanken. De redactie van het ontwerp¹³ lijkt in te houden dat in die gevallen de administratieve commissie wel nog gevraagd kan worden om een niet-bindend advies uit te brengen. De gemachtigde verklaarde evenwel dat dit niet de bedoeling is:

“Non, dès qu’un litige est pendant devant une juridiction, la commission ne peut plus être saisie (même pour une demande d’avis).”

Uit het ontworpen artikel 338/2, § 2, tweede lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 volgt dat de administratieve commissie de Nationale Arbeidsraad op de hoogte moet brengen van de aanvragen tot beslissing die worden ingediend. Blijkens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt hiermee beoogd de Nationale Arbeidsraad “toe te laten er een zekere publiciteit aan te geven en, in voorkomend geval, aan personen die werken voor dezelfde onderneming en onder dezelfde voorwaarden, de mogelijkheid te geven om verwante aanvragen samen te voegen zodat deze samen door de Commissie zouden worden behandeld”.¹⁴ De redactie van het ontwerp lijkt ook hier in te houden dat deze bepaling niet geldt bij aanvragen tot adviezen. Ook hier is evenwel niet duidelijk of dit de bedoeling van de stellers van het ontwerp is.

De tekst van het ontwerp moet door de stellers aan een nieuw onderzoek worden onderworpen en eventueel worden aangepast, zodat duidelijk is welke regels gelden voor beide aanvragen, en welke regels enkel gelden in geval van (een aanvraag tot) een advies respectievelijk een beslissing.

5. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹⁵

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn het Grondwettelijk Hof en de Raad van State van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°)

¹³ Meer bepaald de plaatsing van deze regel in een artikel dat enkel betrekking heeft op “beslissingen”.

¹⁴ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2810/1, 66.

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁶

Zoals *sub* 3 werd opgemerkt, wordt in het ontworpen artikel 338/2, § 2, tweede lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 voorgeschreven dat de administratieve commissie de Nationale Arbeidsraad op de hoogte brengt van de aanvragen tot beslissingen. Daarnaast wordt in het derde lid van die ontworpen paragraaf de mogelijke gezamenlijke behandeling van verwante aanvragen tot beslissing door de administratieve commissie geregeld, hetgeen de uitwisseling van bepaalde gegevens omtrent de in het geding zijnde arbeidsrelaties lijkt te veronderstellen. Deze bepalingen laten diverse van de essentiële elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens, zoals de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en de maximumtermijn voor het bewaren ervan, ongeregeld.

Meer in het algemeen moet worden vastgesteld dat de (ontworpen) regeling inzake de administratieve commissie, zowel wat het uitbrengen van adviezen als het nemen van beslissingen betreft, niet in overeenstemming kan worden geacht met het zo-even geschetste legaliteitsbeginsel, aangezien lang niet alle essentiële elementen inzake de verwerking van persoonsgegevens door de wetgever worden geregeld.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het gegeven dat in het ontworpen artikel 338/2, § 2, tweede lid, wordt voorgeschreven dat het op de hoogte brengen van de Nationale Arbeidsraad moet gebeuren “met respect voor het recht op respect voor het privéleven” geen afbreuk doet aan het voorgaande. De afdeling Wetgeving heeft er reeds op gewezen dat “de intentie om de materieelrechtelijke aspecten van het recht op de bescherming van het privéleven te respecteren (...) [niet kan] verantwoorden dat zou worden voorbijgegaan aan het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel”.¹⁷

De ontworpen regeling moet op dit punt dan ook worden aangevuld.

Artikel 73

6. Krachtens het ontworpen artikel 338, § 3, van de programmawet (I) van 27 december 2006 moeten de “sociale verzekeringsfondsen bedoeld in artikel 20 van het koninklijk besluit nr. 38, alsook de sociale secretariaten, (...) elk van de partijen bij een arbeidsrelatie op nuttige wijze [informer] over de bepalingen van titel XIII”. Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze bepaling erop gericht is “de zelfstandige, de werkgever of werknemer” te informeren.¹⁸ Deze bepaling is in beginsel gericht op elke arbeidsrelatie, ongeacht de betrokken sector of de mate waarin er twijfel kan bestaan over de aard van de arbeidsrelatie.

¹⁶ Adv.RvS 68.936/AV, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119 (opmerking 101). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

¹⁷ Adv.RvS 71.165/1 van 20 april 2022, opm. 69.

¹⁸ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2810/1, 64.

De ontworpen bepaling legt de informatieplicht evenwel enkel op aan de sociale verzekeringsfondsen en de sociale secretariaten. De vraag rijst of op deze wijze de nagestreefde doelstelling wordt bereikt, aangezien niet alle werkgevers een beroep doen op een sociaal secretariaat.

7. Het ontworpen artikel 338, § 4, bevat de verplichting in hoofde van de administratieve commissie om jaarlijks een verslag op te stellen “met daarin haar rechtspraak”. Te meer nu de administratieve commissie naast beslissingen ook adviezen zal verlenen, kan het begrip “rechtspraak” niet nuttig worden gehanteerd in de te wijzigen regeling. Het past om te verwijzen naar, bijvoorbeeld, “de adviezen en beslissingen” van de administratieve commissie.

Artikel 77

8. Het ontworpen artikel 338/2, § 6, regelt de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een beslissing van de administratieve commissie. Het tweede lid van die paragraaf luidt als volgt:

“De arbeidsrechtbank beslist zoals in kort geding over het al dan niet opschortende karakter van het beroep tegen de beslissing ten aanzien van de partijen bij de arbeidsrelatie en van de sociale zekerheidsinstellingen, in functie van de motivatie van deze beslissing, en de eerbiediging van de rechten en belangen van partijen bij de zaak.”

Een procedure (zoals) in kort geding lijkt te moeten worden beschouwd als een autonome juridische procedure, terwijl de ontworpen bepaling veeleer een voorlopige maatregel betreft die geldt gedurende het lopende geding ten gronde tegen de beslissing van de administratieve commissie. Een dergelijke maatregel wordt in beginsel genomen overeenkomstig artikel 19, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek.¹⁹

Het is raadzaam dat tijdens de verdere parlementaire bespreking de beoogde procedureregeling wordt verduidelijkt, in het bijzonder wat betreft de verschillen met de regeling vervat in artikel 19, derde lid, Gerechtelijk Wetboek en de wijze waarop de procedure “zoals in kort geding” en de bodemprocedure zich tot elkaar verhouden.

¹⁹ Deze bepaling luidt als volgt: “Alvorens recht te doen, kan de rechter, in elke stand van de rechtspleging, een voorafgaande maatregel bevelen om de vordering te onderzoeken of een tussengeschied te regelen dat betrekking heeft op een dergelijke maatregel, dan wel de toestand van de partijen voorlopig te regelen. De meest gerede partij kan hiertoe de zaak in elke stand van het geding voor de rechter brengen bij eenvoudig schriftelijk verzoek neergelegd ter of toegezonden aan de griffie in zoveel exemplaren als er partijen in het geding zijn, vermeerderd met één; de griffier roept de partijen en, in voorkomend geval, hun advocaat op bij gewone brief of, ingeval de partij verstek heeft laten gaan op de inleidingszitting en geen advocaat heeft, bij gerechtsbrief. Bij deze oproeping wordt een exemplaar van het verzoek gevoegd.”

Verder kan het nuttig zijn om in de ontworpen bepaling te verduidelijken in welke mate de beslissing van de administratieve commissie bindend en uitvoerbaar is tijdens de beroepstermijn en lopende de procedure, in afwachting van een uitspraak over het opschortend karakter van het beroep²⁰, alsook welke elementen concreet kunnen meespelen bij de beoordeling van “de motivatie [lees: motivering] van deze beslissing, en de eerbiediging van de rechten en belangen van partijen bij de zaak”.

Slotopmerking

9. Het verdient aanbeveling om het voor advies voorgelegde hoofdstuk aan een bijkomend taalkundig en redactioneel nazicht te onderwerpen. Bij wijze van voorbeeld kan alvast op de volgende onvolkomenheden worden gewezen:

- anders dan uit de inleidende zin van artikel 73 blijkt, wordt niet paragraaf 1 van artikel 338, maar het gehele artikel 338 van de programmawet (I) van 27 december 2006 vervangen;
- in het ontworpen artikel 338, § 2, is meermaals sprake van “adviezen of beslissingen [die] kunnen worden genomen”, terwijl een advies niet wordt “genomen”, maar bijvoorbeeld wordt “gegeven” of “uitgebracht”;
- in dezelfde paragraaf lijkt het voegwoord “en” (“et”) te moeten worden geschrapt in de zinsnede “bij de arbeidsrelatie, en die” (“à une relation de travail, et qui”);
- in het ontworpen artikel 338/1, tweede lid, moet in de Nederlandse tekst “in een termijn van 30 dagen” worden vervangen door “binnen een termijn van 30 dagen”;
- in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 338/2, § 6, tweede lid, ontbreekt het lidwoord bij “partijen bij de zaak”;
- de wijze waarop het vijfde lid van diezelfde paragraaf is geformuleerd komt de verstaanbaarheid van die bepaling niet ten goede.

*

²⁰ Er kan worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 338/2, § 6, vierde lid, bepaalt dat de beslissing van de commissie “definitief” wordt indien geen enkel beroep wordt aangetekend, hetgeen evenwel strikt genomen niet de uitvoerbaarheid betreft, en in elk geval de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken onverlet laat. Dat laatste blijkt uit artikel 339, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006 dat niet door het voorliggende wetsontwerp wordt gewijzigd.

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

2. La présidente de la Chambre des représentants sollicite l'avis de la section de législation « sur les articles 70 à 80 inclus (chapitre 15) du projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail ».

Les dispositions du chapitre 15 ont pour objet de modifier la réglementation inscrite au titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 relatif à la nature des relations de travail, notamment en ce qui concerne la composition et les compétences de la commission administrative de la relation de travail. Les modifications en projet ont entre autres pour conséquence que la commission administrative peut également rendre des avis (non contraignants) en plus de prendre des décisions (obligatoires).

FORMALITÉS

3. Le 20 avril 2022, la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis 71.165/1 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses relatives au travail'. Cet avant-projet est devenu un projet de loi portant le même intitulé, qui a été déposé à la Chambre des représentants le 7 juillet 2022 ².

Le chapitre 15 de ce projet de loi pour lequel la présidente de la Chambre des représentants sollicite l'avis de la section de législation, ne figurait pas dans l'avant-projet de loi sur lequel le Conseil d'État a déjà donné un avis. Par conséquent, en dépit de l'obligation découlant de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le chapitre 15 du projet de loi n'a pas été préalablement soumis à la section de législation.

En outre, il ressort du dossier que le gouvernement n'a pas non plus satisfait aux autres obligations de consultation et aux formalités en vigueur concernant le présent chapitre soumis pour avis. Ainsi manque-t-il l'avis de l'inspecteur des Finances ³, l'accord budgétaire ⁴, l'analyse d'impact de la réglementation ⁵, l'avis du Comité de gestion concerné ou du Conseil

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

² *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2810/1.

³ Article 17 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion'.

⁴ Article 32, alinéa 3, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' et article 6 de l'arrêté royal du 20 mai 2022.

⁵ Article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

national du Travail ⁶ ainsi que l'avis du Comité général de gestion en ce qui concerne le statut social des travailleurs indépendants ⁷.

En ce qui concerne spécifiquement le Conseil national du Travail, on peut constater que l'avis n° 2.289 du 17 mai 2022 se réfère à l'engagement du Conseil national du Travail « à entamer ses travaux sur la demande additionnelle du ministre du Travail concernant les quatre sujets spécifiques susmentionnés, au sujet desquels l'avant-projet de loi ne contient pas encore de propositions concrètes » et que le Conseil « entamera également ses travaux sur l'évaluation de la loi relative aux relations de travail » ⁸. Il convient de rappeler qu'il ne suffit pas en principe que l'organe consultatif soit interrogé en termes généraux sur un sujet et qu'au contraire, le texte en projet proprement dit doit être soumis à un avis ⁹.

Il est recommandé de remédier à ces lacunes dans la mesure du possible, de sorte que la Chambre des représentants puisse se forger une opinion éclairée sur les dispositions en projet.

Outre les formalités précitées imposées au Roi et qui trouvent leur fondement dans des dispositions légales et réglementaires, il convient d'attirer l'attention sur l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données ¹⁰. Cet article 36, paragraphe 4, combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Le chapitre 15 du projet de loi règle le traitement des données à caractère personnel. Les procédures d'obtention des avis et des décisions de la commission administrative supposent nécessairement l'échange et donc le traitement de données, parmi lesquelles des données à caractère personnel. Ainsi, l'article 338/2, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi-programme (I) du 27 octobre 2006 dispose que la commission administrative informe le Conseil national du Travail « des demandes de décisions visées à l'article 338, § 2, dans le respect du droit au respect de la vie privée » si ce n'est qu'il ne précise pas comment le respect de la vie privée est garanti. Pour les motifs exposés dans l'observation 5, cette réglementation du traitement des données à caractère personnel doit être davantage développée dans l'avant-projet.

⁶ L'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale'.

⁷ Article 110, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, de la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses'.

⁸ Avis n° 2.289 du Conseil national du Travail du 17 mai 2022, p. 6.

⁹ Voir notamment en ce qui concerne l'application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963, avis C.E. 70.542/AG du 24 décembre 2021 sur un projet de loi 'relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2533/1, observation 37.

¹⁰ 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'.

Le projet de loi déposé à la Chambre des représentants est certes accompagné des avis n° 77/2022 du 22 avril 2022 et n° 107/2022 du 3 juin 2022 de l'Autorité de la protection des données, mais aucun des deux ne concerne le chapitre 15 du projet de loi. En conséquence, l'avis de l'Autorité de la protection des données doit encore être recueilli sur ce chapitre du projet de loi. Compte tenu des observations formulées ci-après (point 5), cet avis sera recueilli de préférence après que la réglementation en projet aura été complétée dans le domaine des données à caractère personnel. L'Autorité de protection des données sera ainsi en mesure d'émettre un avis utile sur tous les aspects pertinents de la réglementation envisagée.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

4. En l'état actuel de la législation, la Commission administrative de règlement de la relation de travail prend, en principe, des décisions contraignantes relatives à la qualification d'une relation de travail déterminée¹¹. Si le chapitre 15 soumis pour avis est adopté, la commission administrative pourra prendre ces décisions contraignantes mais aussi rendre des avis. Pareil avis ne lie pas les institutions concernées de la sécurité sociale¹².

Le régime en projet n'indique toutefois pas assez clairement comment les (procédures relatives aux) avis et décisions se distinguent mutuellement, sauf en ce qui concerne leur caractère contraignant.

L'article 338/2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 dispose qu'en cas de demande d'une décision après qu'un avis a été rendu sur la base de l'article 338/1, en projet, de la même loi, la commission administrative doit appeler l'autre partie à la cause « afin que la procédure devant la commission soit contradictoire ». On n'aperçoit pas clairement si l'on peut en déduire une règle générale selon laquelle la procédure prévue pour obtenir un avis n'est pas nécessairement contradictoire, alors que tel doit être le cas pour la procédure pour obtenir une décision (même en dehors du cas de l'article 338/2, en projet).

L'article 338/2, § 4, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 dispose que dans certains cas, « [a]ucune décision ne peut être donnée », par exemple lorsque la nature de la relation de travail concernée a déjà fait l'objet d'une procédure pendante ou terminée devant les juridictions compétentes. Le libellé du projet¹³ semble impliquer que dans ces cas, il peut encore être demandé à la Commission administrative d'émettre un avis non contraignant. Cependant, le délégué a expliqué que telle n'était pas l'intention des auteurs :

« Non, dès qu'un litige est pendant devant une juridiction, la commission ne peut plus être saisie (même pour une demande d'avis) ».

¹¹ Voir en particulier l'article 338, § 4, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, étant entendu que l'article 339, alinéa 1^{er}, de cette loi confirme le « pouvoir souverain des cours et tribunaux d'apprécier la nature d'une relation de travail déterminée ».

¹² Article 338/1, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (article 75 du projet de loi).

¹³ Plus précisément, la position de cette règle dans un article qui concerne exclusivement des « décisions ».

Il découle de l'article 338/2, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 que la commission administrative doit informer le Conseil national du Travail des demandes de décisions qui sont introduites. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, on vise ainsi à « en permettre (...) une certaine publicité et, le cas échéant, [à] donner la possibilité à des personnes travaillant pour la même entreprise et dans les mêmes conditions de joindre des demandes connexes pour qu'elles soient traitées ensemble par la Commission »¹⁴. Le libellé du projet semble impliquer ici aussi que cette disposition ne s'applique pas aux demandes d'avis. Mais on n'aperçoit pas clairement ici non plus si telle est bien l'intention des auteurs du projet.

Les auteurs devront soumettre le texte du projet à un nouvel examen et éventuellement l'adapter, afin qu'il ressorte clairement quelles règles s'appliquent pour les deux demandes, et quelles règles ne valent que dans le cas (d'une demande) d'un avis et, respectivement, d'une décision.

5. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, est soumis au respect du principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur¹⁵.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données¹⁶.

Ainsi qu'il a été observé au 3, l'article 338/2, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 prescrit que la commission administrative informe le Conseil national du Travail des demandes de décisions. Par ailleurs, l'alinéa 3 de ce paragraphe en projet règle l'éventuel traitement conjoint de demandes connexes de décision par la commission administrative, ce qui semble impliquer l'échange de certaines données relatives aux relations de travail en cause. Ces dispositions omettent de régler plusieurs des éléments essentiels concernant

¹⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2810/1, p. 66.

¹⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

¹⁶ Avis C.E. 68.936/AG, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119 (observation 101). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1.

le traitement de données à caractère personnel, tels que les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et le délai maximal de leur conservation.

Plus généralement, il faut constater que le régime (en projet) relatif à la commission administrative, tant en ce qui concerne l'émission d'avis que la prise de décisions, ne peut être réputé conforme au principe de légalité exposé ci-dessus, dès lors que les éléments essentiels relatifs au traitement de données à caractère personnel sont loin d'être tous réglés par le législateur.

Dans un souci d'exhaustivité, on observera que la circonstance que l'article 338/2, § 2, alinéa 2, en projet, prescrit qu'il faut informer le Conseil national du Travail « dans le respect du droit au respect de la vie privée » ne change rien au constat énoncé ci-dessus. La section de législation a déjà relevé que « l'intention de respecter les aspects de droit matériel du droit à la protection de la vie privée (...) ne peu[t] justifier qu'il soit passé outre au principe de légalité, consacré par l'article 22 de la Constitution »¹⁷.

Le dispositif en projet doit dès lors être complété sur ce point.

Article 73

6. En vertu de l'article 338, § 3, en projet, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, les « caisses d'assurances sociales visées à l'article 20 de l'arrêté royal n°38, ainsi que les secrétariats sociaux informent utilement chacune des parties à une relation de travail des dispositions du titre XIII ». Il ressort de l'exposé des motifs que cette disposition vise à informer « le travailleur indépendant, l'employeur ou le travailleur »¹⁸. En principe, cette disposition vise toute relation de travail, quel que soit le secteur concerné ou la mesure dans laquelle il peut y avoir des doutes quant à la nature de la relation de travail.

Cependant, la disposition en projet impose l'obligation d'information uniquement aux caisses d'assurances sociales et aux secrétariats sociaux. La question se pose de savoir si l'objectif poursuivi est ainsi atteint, dès lors que tous les employeurs ne recourent pas à un secrétariat social.

7. L'article 338, § 4, en projet, prévoit l'obligation, pour la commission administrative d'établir chaque année un rapport « reprenant sa jurisprudence ». *A fortiori*, dès lors que la commission administrative rendra également des avis en plus des décisions, la notion de « jurisprudence » ne peut pas être utilement employée dans le régime à modifier. Il conviendrait de faire référence, par exemple, aux « avis et décisions » de la commission administrative.

¹⁷ Avis C.E. 71.165/1 du 20 avril 2022, observation 69.

¹⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2810/1, p. 64.

Article 77

8. L'article 338/2, § 6, en projet, règle la possibilité d'introduire un recours contre une décision de la commission administrative. L'alinéa 2 de ce paragraphe s'énonce comme suit :

« Le tribunal du travail statue comme en référé sur le caractère suspensif ou non du recours contre la décision à l'égard des parties à la relation de travail et des institutions de sécurité sociale, en fonction de la motivation de cette décision, et du respect des droits et intérêts des parties à la cause ».

Une procédure (comme) en référé semble devoir être considérée comme une procédure juridique autonome, tandis que la disposition en projet concerne plutôt une mesure provisoire applicable pendant que la cause est pendante au fond contre la décision de la commission administrative. Pareille mesure est en principe prise conformément à l'article 19, alinéa 3, du Code judiciaire ¹⁹.

Il est conseillé, lors des travaux préparatoires ultérieurs, de clarifier les règles de procédure envisagées, notamment en ce qui concerne les différences avec le régime inscrit à l'article 19, alinéa 3, du Code judiciaire et la manière dont s'articulent entre elles la procédure « comme en référé » et la procédure au fond.

En outre, il pourrait être utile de préciser dans la disposition en projet la mesure dans laquelle la décision de la commission administrative est contraignante et exécutoire pendant le délai de recours et tout au long de la procédure, dans l'attente d'un jugement quant au caractère suspensif du recours ²⁰, ainsi que les éléments qui peuvent concrètement être pris en compte pour apprécier « la motivation de cette décision, et [le] respect des droits et intérêts des parties à la cause ».

¹⁹ Cette disposition s'énonce comme suit : « Le juge peut, avant dire droit, à tout stade de la procédure, ordonner une mesure préalable destinée soit à instruire la demande ou à régler un incident portant sur une telle mesure, soit à régler provisoirement la situation des parties. La partie la plus diligente peut, à cet effet, faire amener la cause devant le juge à tout stade de la procédure par simple demande écrite déposée ou adressée au greffe en autant d'exemplaires qu'il y a de parties en cause, plus un; le greffier convoque les parties et le cas échéant, leur avocat par pli simple ou, lorsque la partie a fait défaut à l'audience d'introduction et qu'elle n'a pas d'avocat, par pli judiciaire. Un exemplaire de la demande est joint à cette convocation ».

²⁰ On peut constater que l'article 338/2, § 6, alinéa 4, en projet, dispose que la décision de la commission devient « définitive » si aucun recours n'est introduit, ce qui, toutefois, ne concerne pas à proprement parler l'applicabilité, et n'affecte en tout cas pas la compétence des cours et tribunaux. C'est ce qui ressort de l'article 339, alinéa 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, qui n'est pas modifié par le projet de loi à l'examen.

Observation finale

9. Il est recommandé d'appliquer au chapitre soumis pour avis un examen supplémentaire sur le plan linguistique et rédactionnel. À titre d'exemples, on peut déjà relever les imperfections suivantes :

- contrairement à ce qui ressort de la phrase liminaire de l'article 73, ce n'est pas le paragraphe 1^{er} de l'article 338, mais l'ensemble de cet article de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 qui est remplacé;
- dans le texte néerlandais de l'article 338, § 2, en projet, il est question à plusieurs reprises de « adviezen of beslissingen [die] kunnen worden genomen », alors qu'un avis n'est pas « genormen », mais par exemple « gegeven » ou « uitgebracht » ;
- dans le même paragraphe, il semble que la conjonction « et » (« en ») doive être supprimée dans le membre de phrase « à une relation de travail, et qui » (« bij de arbeidsrelatie, en die »);
- dans le texte néerlandais de l'article 338/1, alinéa 2, en projet, on remplacera « in een termijn van 30 dagen » par « binnen een termijn van 30 dagen »;
- dans le texte néerlandais de l'article 338/2, § 6, alinéa 2, en projet, l'article fait défaut avant « partijen bij de zaak »;
- la façon dont l'alinéa 5 de ce même paragraphe est formulé ne contribue pas à une bonne compréhension de cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS