



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.715/1
van 30 december 2022

avis 72.715/1
du 30 décembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
3 juli 1978 betreffende de
arbeidsovereenkomsten’

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
3 juillet 1978 relative aux
contrats de travail’

Op 9 december 2022 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 ‘tot wijziging van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Inge VOS, staatsraden, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2022.

*

Le 9 décembre 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, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Inge VOS, conseillers d'État, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2022.

*

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 strekt ertoe in de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ een nieuw artikel 31/2 in te voegen, dat betrekking heeft op de samenloop van de periodes van arbeidsongeschiktheid en de jaarlijkse vakantie (artikel 2 van het voorontwerp).

Daarnaast wordt artikel 6, § 1, 10°, van de wet van 8 april 1965 ‘tot instelling van de arbeidsreglementen’ aangevuld met een bepaling omtrent de na te leven formaliteiten, bedoeld in het ontworpen artikel 31/2 van de wet van 3 juli 1978 (artikel 3).

De aan te nemen wet treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 4).

VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo houdt artikel 2 van het voorontwerp onder meer de verplichting in om de werkgever op de hoogte te brengen van het verblijfsadres indien de werknemer zich niet op zijn thuisadres bevindt.²

Artikel 36, lid 4, van 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 (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende 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.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp in de Kamer wordt ingediend.

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

² Die verplichting houdt bijvoorbeeld in dat, als de ziekte of het ongeval zich voordoet tijdens een reis of wanneer de werknemer bij andere personen logeert, die locatie aan de werkgever moet worden bezorgd. In elk geval worden “locatiegegevens” uitdrukkelijk vermeld als persoonsgegevens in artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. Luidens de memorie van toelichting strekt het voorontwerp ertoe de arbeidsrechtelijke omkadering te regelen van een arbeidsongeschiktheid wegens ziekte of ongeval die zich voordoet tijdens de jaarlijkse vakantie van de werknemer en dit “in navolging van de aanpassing van de regelgeving inzake de jaarlijkse vakantie om deze in overeenstemming te brengen [met] de richtlijn 2003/88/EG”. Het voorontwerp beoogt gevolg te geven aan het advies nr. 2.268 van 21 december 2021 van de Nationale Arbeidsraad. In dat advies wordt verwezen naar diverse arresten van het Hof van Justitie over artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG⁴ en wordt opgemerkt “dat de diensten van de Europese Commissie aandringen op een snelle aanpassing van de Belgische reglementering inzake jaarlijkse vakantie”.

Zoals uit het advies nr. 2.268 blijkt, gebeurt de aanpassing van de regelgeving inzake de jaarlijkse vakantie in de eerste plaats door middel van een koninklijk besluit.⁵

Het onderzoek in het kader van onderhavige adviesaanvraag is dan ook beperkt tot de eigenlijke tekst van het voorliggende voorontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

5. Het opschrift van een wet moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.⁶ Het voorontwerp draagt echter een opschrift dat nauwkeurig noch volledig is. Het voorontwerp heeft immers een specifiek voorwerp, wat niet tot uiting komt. Verder wordt niet alleen de wet van

³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt, of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

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 Zie met name het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 3, 35, 46, 60, 64, 66 en 68 en de invoering van een artikel 67bis in het koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers’, waarover de afdeling Wetgeving op 29 december 2022 advies 72.655/1 heeft uitgebracht.

⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

3 juli 1978, maar ook de wet van 8 april 1965 gewijzigd. Het opschrift moet bijgevolg worden aangepast.

Artikel 2

6.1. Krachtens het ontworpen artikel 31/2, vijfde lid⁷, kan de Koning “op voorstel van de Nationale Arbeidsraad een specifiek model van geneeskundig getuigschrift vaststellen voor de arbeidsongeschiktheid die zich voordoet tijdens een periode van jaarlijkse vakantie”.

Over een gelijkaardige regeling, waarbij de Koning pas kon optreden na een voorstel van het Hof van Cassatie, heeft de afdeling Wetgeving in advies 71.258/2 van 4 mei 2022 het volgende opgemerkt⁸:

“Het ontworpen artikel 28, tweede lid, van de wet van 15 juni 1935 ‘op het gebruik der talen in gerechtszaken’ maakt de tenuitvoerlegging door de Koning van de machtiging die hij aan die bepaling ontleent, afhankelijk van het bestaan van een voorstel dat hem door het Hof van Cassatie wordt gedaan.

Er kan niet worden aanvaard dat de uitoefening van de bevoegdheid van de Koning op die manier wordt onderworpen aan de voorwaarde dat er een voorafgaand voorstel van het Hof van Cassatie voorhanden moet zijn: gesteld dat er geen dergelijk voorstel voorhanden is, zou het staatshoofd niet meer in staat zijn de bevoegdheid die hem aldus is verleend, uit te oefenen. Men kan een dergelijk dispositief trouwens ook zo interpreteren dat het de Koning verhindert het voorstel niet te volgen.

In plaats van dat voorstel dient men dus een advies als vormvereiste voor te schrijven, met dien verstande dat het Hof van Cassatie op die basis nog altijd op eigen initiatief een advies kan uitbrengen over het onderwerp van de machtiging.”

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van het ontworpen artikel 31/2, vijfde lid, van de wet van 3 juli 1978 dat de tenuitvoerlegging door de Koning van de machtiging die hij aan de bepaling ontleent, afhankelijk maakt van een voorstel dat hem door de Nationale Arbeidsraad wordt gedaan.

6.2. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het voorts aanbeveling om te verduidelijken of het gebruik van een dergelijk model facultatief dan wel verplicht is en wat de rechtsgevolgen zijn ingeval van de miskennen van die eventuele verplichting.

⁷ Bij de bespreking van dit artikel in de memorie van toelichting worden het eerste en tweede lid van de ontworpen bepaling als één lid beschouwd, waardoor de verwijzingen naar de overige leden niet correct zijn.

⁸ Adv.RvS 71.258/2 van 4 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 oktober 2022 ‘tot oprichting van het Centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde en betreffende de bekendmaking van de vonnissen en tot wijziging van de assisenprocedure betreffende de wraking van de gezworenen’, opm. bij artikel 18 (Parl.St. Kamer 2021-22, nr. 55-2754/1).

Artikel 3

7. Artikel 3, § 1, van het voorontwerp is een wijzigingsbepaling en strekt tot aanvulling van artikel 6, § 1, 10°, van de wet van 8 april 1965 met een punt c).

Artikel 3, § 2, is daarentegen een autonome bepaling en bepaalt dat “[i]n afwijking van de artikelen 11 en 12 van voormelde wet van 8 april 1965 (...) de in de eerste paragraaf bedoelde vermelding in het arbeidsreglement [kan] worden ingevoegd zonder dat de procedure tot wijziging van het arbeidsreglement moet worden gevolgd”.

Daardoor wordt de ontworpen regeling verspreid over twee verschillende teksten, hetgeen de transparantie en de rechtszekerheid niet ten goede komt. Het is dan ook raadzaam om de beoogde afwijking van de artikelen 11 en 12 van de wet van 8 april 1965 eveneens in die wet op te nemen en daarbij rechtstreeks te verwijzen naar het ontworpen artikel 6, § 1, 10°, c).

*

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 a pour objet d'insérer dans la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' un nouvel article 31/2, qui concerne le cumul des périodes d'incapacité de travail et des vacances annuelles (article 2 de l'avant-projet).

En outre, l'article 6, § 1^{er}, 10^o, de la loi du 8 avril 1965 'instituant les règlements de travail' est complété par une disposition relative aux formalités à respecter, visées à l'article 31/2, en projet, de la loi du 3 juillet 1978 (article 3).

La loi dont l'adoption est envisagée entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (article 4).

FORMALITÉS

3. L'avant-projet comporte des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel. Ainsi, l'article 2 de l'avant-projet implique notamment l'obligation pour le travailleur d'informer l'employeur du lieu de résidence s'il ne se trouve pas à l'adresse de son domicile ².

L'article 36, paragraphe 4, du 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 (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'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.

Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données avant de déposer l'avant-projet à la Chambre.

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

² Cette obligation implique, par exemple, que, si la maladie ou l'accident survient au cours d'un voyage ou lorsque le travailleur loge chez d'autres personnes, cette localisation doit être communiquée à l'employeur. En tout état de cause, l'article 4, 1), du règlement général sur la protection des données mentionne expressément les « données de localisation » comme données à caractère personnel.

Si, consécutivement à cet avis à recueillir, le texte soumis au Conseil d'État devait encore subir des modifications³, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet a pour objet de régler le cadre de droit du travail de l'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident se produisant durant les vacances annuelles du travailleur, et ce « à la suite de l'adaptation de la réglementation sur les vacances annuelles afin de la mettre en conformité avec la directive 2003/88/CE ». L'avant-projet vise à donner suite à l'avis n° 2.268 du 21 décembre 2021 du Conseil national du travail. Cet avis fait référence à divers arrêts de la Cour de justice à propos de l'article 7 de la directive 2003/88/CE⁴ et observe « que les services de la Commission européenne insistent pour que soit réalisée sans tarder une adaptation de la réglementation belge en matière de vacances annuelles ».

Ainsi qu'il ressort de l'avis n° 2.268, l'adaptation de la réglementation sur les vacances annuelles se fait en premier lieu au moyen d'un arrêté royal⁵.

L'examen dans le cadre de la présente demande d'avis est dès lors limité au texte proprement dit de l'avant-projet présentement examiné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

5. L'intitulé d'une loi doit être clair, précis, complet et concis⁶. Or, l'intitulé de l'avant-projet n'est ni précis ni complet. En effet, l'avant-projet a un objet spécifique dont il ne fait pas état. Par ailleurs, l'avant-projet modifie non seulement la loi du 3 juillet 1978, mais également la loi du 8 avril 1965. L'intitulé sera adapté en conséquence.

³ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

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 Voir en particulier le projet d'arrêté royal 'portant modification des articles 3, 35, 46, 60, 64, 66 et 68 et insérant un article 67bis dans l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés', sur lequel la section de législation a donné, le 29 décembre 2022, l'avis 72.655/1.

⁶ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 14, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 2

6.1. En vertu de l'article 31/2, alinéa 5, en projet ⁷, le Roi peut, « sur la proposition du Conseil national du travail, établir un modèle spécifique de certificat médical pour l'incapacité de travail survenant pendant une période de vacances annuelles ».

À propos d'un régime analogue, qui ne permettait au Roi d'agir qu'après une proposition de la Cour de cassation, la section de législation a formulé dans l'avis 71.258/2 du 4 mai 2022 les observations suivantes ⁸ :

« L'article 28, alinéa 2, en projet de la loi du 15 juin 1935 'concernant l'emploi des langues en matière judiciaire' subordonne la mise en œuvre par le Roi de l'habilitation qui lui est conférée par cette disposition à l'existence d'une proposition qui lui est faite par la Cour de cassation.

Il n'est pas admissible que l'exercice du pouvoir du Roi soit ainsi conditionné par l'existence d'une proposition préalable de la Cour de cassation, l'absence éventuelle de pareille proposition paralysant l'exercice du pouvoir ainsi conféré au Chef de l'État. Pareil dispositif peut par ailleurs être interprété comme empêchant le Roi de s'écarter de la proposition.

Il convient donc de remplacer cette formalité de la proposition par celle de l'avis, étant entendu que la Cour de cassation pourra toujours émettre sur cette base un avis d'initiative sur l'objet de l'habilitation ».

Cette observation s'applique par analogie à l'égard de l'article 31/2, alinéa 5, en projet, de la loi du 3 juillet 1978, qui subordonne la mise en œuvre par le Roi de l'habilitation qui lui est conférée par la disposition à une proposition qui lui est faite par le Conseil national du travail.

6.2. Dans un souci de sécurité juridique, il est en outre recommandé de préciser si l'utilisation d'un tel modèle est facultative ou obligatoire et quels sont les effets juridiques en cas de méconnaissance de cette obligation éventuelle.

Article 3

7. L'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet est une disposition modificative et vise à compléter l'article 6, § 1^{er}, 10°, de la loi du 8 avril 1965 par un point c).

⁷ Dans le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs, les alinéas 1^{er} et 2 de la disposition en projet sont considérés comme un seul alinéa, de sorte que les références aux autres alinéas ne sont pas correctes.

⁸ Avis C.E. 71.258/3 du 4 mai 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2022 'visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assises relative à la récusation des jurés', observation concernant l'article 18 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2754/1).

En revanche, l'article 3, § 2, est une disposition autonome et prévoit que « [p]ar dérogation aux articles 11 et 12 de la loi précitée du 8 avril 1965, la mention dans le règlement de travail visée au paragraphe 1^{er} peut être insérée sans que la procédure de modification du règlement de travail doive être suivie ».

Ce faisant, le régime en projet est réparti entre deux textes différents, ce qui ne favorise pas la transparence et la sécurité juridique. Il est dès lors conseillé d'intégrer également dans cette loi la dérogation visée aux articles 11 et 12 de la loi du 8 avril 1965 en se référant directement à cet égard à l'article 6, § 1^{er}, 10°, c) en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME