



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.106/1
van 15 maart 2023

avis 73.106/1
du 15 mars 2023

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
4 december 2007 betreffende
de sociale verkiezingen, van
de wet van 20 september 1948
houdende organisatie van het
bedrijfsleven en van de wet
van 4 augustus 1996
betreffende het welzijn van de
werknemers bij de uitvoering
van hun werk’

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
4 décembre 2007 relative aux
élections sociales, la loi du
20 septembre 1948 portant
organisation de l’économie et
la loi du 4 août 1996 relative
au bien-être des travailleurs
lors de l’exécution de leur
travail’

Op 13 februari 2023 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 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen, van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven en van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 maart 2023.

*

Le 13 février 2023, 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 4 décembre 2007 relative aux élections sociales, la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 mars 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mars 2023.

*

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 VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 4 december 2007 ‘betreffende de sociale verkiezingen’ met het oog op de sociale verkiezingen die plaatsvinden in 2024. Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, beoogt het voorontwerp in belangrijke mate tegemoet te komen aan het advies nr. 2.340 dat op 20 december 2022 door de Nationale Arbeidsraad is uitgebracht.

Daarnaast worden enkele verwante, punctuele wijzigingen aangebracht in de wet van 20 september 1948 ‘houdende Organisatie van het Bedrijfsleven’ en in de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’.

De aan te nemen wet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.²

Overeenkomstig 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, moet de toezichthoudende autoriteit worden geraadpleegd 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.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt dat over het voorontwerp van wet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit wordt ingewonnen.

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

² Zie onder meer artikel 5 van het voorontwerp.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat 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 wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. De organisatie van sociale verkiezingen veronderstelt noodzakelijkerwijs de uitwisseling van persoonsgegevens tussen verschillende actoren. Zowel de actueel geldende wet van 4 december 2007 als het voorliggende voorontwerp bevatten bepalingen daaromtrent.⁴

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.⁵

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof 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°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁶

Ook na de wijziging door het voorliggende voorontwerp zal de wet van 4 december 2007 in dit opzicht enkele lacunes blijven vertonen.

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 Zie onder meer artikel 5 van het voorontwerp.

⁵ 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.

⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

Zo wordt bijvoorbeeld nergens de maximale bewaartermijn geregeld.⁷

Het voorontwerp van wet moet in het licht hiervan aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen. In voorkomend geval zal de tekst ervan moeten worden aangevuld met bepalingen die betrekking hebben op sommige aspecten inzake gegevensverwerking die een expliciete wettelijke regeling of machtiging impliceren.

5. Het past voorts in dit verband om de mededelingsplicht in herinnering te brengen die krachtens artikel 88 van de algemene verordening gegevensbescherming op de lidstaten rust inzake de regels ter bescherming van de rechten en vrijheden met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens van werknemers in het kader van de arbeidsverhouding.

Artikel 7

6. Artikel 7 van het voorontwerp voorziet in de wijziging van artikel 29 van de wet van 4 december 2007. De onder de punten 1° en 2° voorziene wijzigingen betreffen respectievelijk het eerste en het tweede lid van dat artikel en niet het tweede en derde lid.⁸

Artikel 9

7. Artikel 9 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 40, eerste lid, van de wet van 4 december 2007 te vervangen teneinde op de kandidatenlijsten de naam van de kandidaten te laten volgen “door de letter M, V of X”. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp blijkt dat de kandidaten hun keuze ter zake zelf doorgeven aan de organisatie die hen voordraagt. De Nationale Arbeidsraad stelde deze wijziging voor gelet op “de maatschappelijke ontwikkelingen”.⁹

Met het oog op de interne consistentie van de ontworpen regeling dient ook artikel 37, vierde lid, van de wet van 4 december 2007 te worden aangepast, aanzien daarin wordt verwezen naar de kandidatenlijsten “die al dan niet werden gewijzigd door de mannelijke en de vrouwelijke kandidaten overeenkomstig artikel 40”. Hiertoe volstaat het de zinsnede “mannelijke en de vrouwelijke” te schrappen.

⁷ Artikel 68 van de wet van 4 december 2007 bevat weliswaar enkele aspecten inzake de bewaring van de documenten die voor de verkiezingen hebben gediend, maar die regeling houdt als dusdanig geen maximale bewaartermijn in. Artikel 68, vijfde en zesde lid, luiden immers als volgt:

“De werkgever bewaart de documenten gedurende een periode van vijftientwintig dagen die volgt op de dag van de sluiting van de kiesverrichtingen. In geval van beroep bezorgt hij de documenten aan het bevoegde rechtsorgaan.

Als er geen beroep wordt ingesteld of nadat de definitieve beslissing van het rechtsorgaan van beroep is gevallen mag de werkgever de stembiljetten vernietigen.”

⁸ Artikel 29 van de wet van 4 december 2007 bestond oorspronkelijk uit één lid. Bij artikel 10 van de wet van 4 april 2019 ‘tot wijziging van de wet van 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen, van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven en van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ werd dat artikel “aangevuld met de volgende zin: (...)”, die uit twee leden bestond.

⁹ Advies nr. 2.340 van de Nationale Arbeidsraad van 20 december 2022, p. 14.

Artikel 11

8. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in artikel 11, 1° en 2°, van het voorontwerp duidelijker aan te geven waar het ontworpen lid wordt ingevoegd.¹⁰

*

¹⁰ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 117 en formule F 4-2-5-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 4 décembre 2007 'relative aux élections sociales' en vue des élections sociales qui se dérouleront en 2024. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, l'avant-projet vise dans une large mesure à se conformer à l'avis n° 2.340 émis le 2 décembre 2022 par le Conseil national du travail.

Par ailleurs, l'avant-projet apporte quelques modifications connexes ponctuelles à la loi du 20 septembre 1948 'portant organisation de l'économie' et à la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail'.

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

FORMALITÉS

3. L'avant-projet comporte des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel ².

Conformément à 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, il faut consulter l'autorité de contrôle 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 ressort des documents joints à la demande à l'examen que l'avis de l'Autorité de protection des données au sujet de l'avant-projet a été recueilli.

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

² Voir notamment l'article 5 de l'avant-projet.

Si cet avis à recueillir devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ³, 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 sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

4. L'organisation d'élections sociales implique nécessairement l'échange de données à caractère personnel entre différents acteurs. Tant la loi du 4 décembre 2007, actuellement en vigueur, que l'avant-projet de loi à l'examen contiennent des dispositions à ce sujet ⁴.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. 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 législateur ⁵.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, et la Cour constitutionnelle 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 données⁶.

Même après la modification apportée par l'avant-projet à l'examen, la loi du 4 décembre 2007 continuera à présenter quelques lacunes à cet égard.

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 Voir entre autres l'article 5 de l'avant-projet.

⁵ 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.

⁶ Avis 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1.

Ainsi, le délai maximal de conservation n'est réglé nulle part, par exemple ⁷.

L'avant-projet de loi doit en conséquence être soumis à un examen complémentaire. Le cas échéant, son texte devra être complété par des dispositions concernant certains aspects du traitement des données qui impliquent une réglementation ou une autorisation légale explicite.

5. À cet égard, il convient également de rappeler l'obligation de notification qui incombe aux États membres en vertu de l'article 88 du règlement général sur la protection des données au sujet des règles pour assurer la protection des droits et libertés en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel des employés dans le cadre des relations de travail.

Article 7

6. L'article 7 de l'avant-projet modifie l'article 29 de la loi du 4 décembre 2007. Les modifications prévues aux points 1^o et 2^o concernent respectivement l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2 de cet article, et non l'alinéa 2 et l'alinéa 3 ⁸.

Article 9

7. L'article 9 de l'avant-projet vise à remplacer l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 décembre 2007 afin de faire suivre le nom des candidats « de la lettre H, F ou X » sur les listes de candidats. Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet que les candidats transmettent leur choix en la matière à l'organisation qui les présente. Le Conseil national du travail a proposé cette modification « compte tenu de l'évolution sociétale » ⁹.

Dans un souci de cohérence interne du régime en projet, on adaptera aussi l'article 37, alinéa 4, de la loi du 4 décembre 2007, étant donné qu'il vise les listes de candidats « modifiées ou non par les candidats et les candidates conformément à l'article 40 ». À cette fin, il suffit de supprimer le membre de phrase « et les candidates ».

⁷ L'article 68 de la loi du 4 décembre 2007 contient, certes, quelques aspects relatifs à la conservation des documents ayant servi pour les élections, mais ce régime en tant que tel ne prévoit pas de délai maximal de conservation. L'article 68, alinéas 5 et 6, s'énonce en effet comme suit :

« L'employeur assure la conservation des documents pendant une période de vingt-cinq jours qui suit le jour de la clôture des opérations électorales. En cas de recours, il communique les documents à la juridiction compétente. En l'absence de recours ou postérieurement à la décision définitive de la juridiction d'appel, les bulletins de vote peuvent être détruits par l'employeur ».

⁸ À l'origine, l'article 29 de la loi du 4 décembre 2007 comportait un seul alinéa. L'article 10 de la loi du 4 avril 2019 'modifiant la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales, la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' a complété cet article « par la phrase suivante : [...] », qui était composée de deux alinéas.

⁹ Avis n° 2.340 du Conseil national du Travail du 20 décembre 2022, p. 14.

Article 11

8. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé, à l'article 11, 1° et 2°, de l'avant-projet, d'indiquer plus clairement où l'alinéa en projet est inséré ¹⁰.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 117 et formule F 4-2-5-3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).