



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.787/1/V
van 31 juli 2015

avis 57.787/1/V
du 31 juillet 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
artikelen 6, § 1, tweede lid, en
§ 3, eerste lid, 8, vierde lid, 9,
§ 2, derde lid en 10, derde lid
van de programmawet van
XXX 2015'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution des articles 6, § 1^{er},
alinéa 2 et § 3, alinéa 1^{er}, 8,
alinéa 4, 9, § 2, alinéa 3 et 10,
alinéa 3 de la loi programme
du XXX 2015'

Op 1 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 17 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de artikelen 6, § 1, tweede lid, en § 3, eerste lid, 8, vierde lid, 9, § 2, derde lid en 10, derde lid van de programmawet van XXX 2015'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2015.

*

Le 1 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale, à la Protection de la vie privée et à la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 17 août 2015^(**), sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution des articles 6, § 1^{er}, alinéa 2 et § 3, alinéa 1^{er}, 8, alinéa 4, 9, § 2, alinéa 3 et 10, alinéa 3 de la loi programme du XXX 2015'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 23 juillet 2015. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2015.

*

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

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot uitvoering van verschillende bepalingen van de regeling inzake de elektronische aanwezigheidsregistratie voor tewerkgestelden op sommige arbeidsplaatsen in de vleessector, zoals geregeld in afdeling 1 van hoofdstuk 2, van titel 2, van het ontwerp van programmawet (hierna: de programmawet juli 2015) dat op 24 juli 2015 goedgekeurd is door de Kamer van volksvertegenwoordigers.¹

3.1. Voor de bepalingen van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 6, § 1, tweede lid en § 3, eerste lid, artikel 8, vierde lid, artikel 9, § 2, derde lid en artikel 10, derde lid, van de programmawet juli 2015, alsook in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 9, § 2, van de programmawet juli 2015.

Deze bepalingen kunnen vanzelfsprekend enkel als rechtsgrond worden ingeroepen voor het ontwerp in de mate de programmawet juli 2015 daadwerkelijk bekrachtigd en afgekondigd wordt. Het is ook onder dit voorbehoud dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies uitbrengt.

3.2. De artikelen 1 tot 8 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 6, § 3, eerste lid, van de programmawet juli 2015. Luidens laatstgenoemde bepaling bepaalt de Koning “de voorwaarden en de nadere regels waaraan het registratiesysteem moet beantwoorden en bepaalt Hij inzonderheid [zes aspecten daarvan]”.

De artikelen 9 tot 11 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 6, § 1, tweede lid, van de programmawet juli 2015. Laatstgenoemde bepaling draagt de Koning op om “de gelijkwaardige waarborgen [te bepalen] waaraan de in het eerste lid, 2°, bedoelde registratie ten minste moet beantwoorden”. Aangezien de anticipatieve gegevensregistratie enkel mogelijk is in het geval een andere automatische gegevensregistratie wordt toegepast, heeft artikel 10 van het ontwerp ook uitsluitend betrekking op de gegevensuitwisseling bedoeld in artikel 6, § 1, eerste lid, 2°, van de programmawet juli 2015.

De artikelen 12 tot 14 van het ontwerp, die betrekking hebben op de aan te nemen contractuele bepalingen, het waarborgen van het inzagerecht en het toepasselijke gebruikersreglement, vinden rechtsgrond in artikel 8, vierde lid, van de programmawet juli 2015, dat de Koning machtigt om de opdracht voor bepaalde betrokkenen om er over te waken dat andere betrokkenen zichzelf en de gegevens correct registreren, nader te bepalen.

¹ Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 54-1125/20.

Voor zover artikel 15 van het ontwerp bepaalt welke registratiemiddelen kunnen worden gebruikt bij het gebruik, op de arbeidsplaats, van het registratieapparaat, vindt deze bepaling rechtsgrond in artikel 9, § 2, derde lid, van de programmawet juli 2015. Voor zover artikel 15 van het ontwerp de betrokkenen verplicht hun medecontractant contractueel te informeren over de te gebruiken registratiemiddelen, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 9, § 2, van de programmawet juli 2015.

3.3. Artikel 17 van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 10, derde lid, van de programmawet juli 2015. De bepaling preciseert immers onder welke voorwaarden en volgens welke nadere regels de in artikel 10, derde lid, beoogde personen de gegevensbank kunnen consulteren.

Artikel 17, 1°, van het ontwerp maakt het de werkgevers, bedoeld in artikel 5, 2°, van de programmawet juli 2015 mogelijk de sociale persoonsgegevens van hun eigen werknemers te raadplegen.

De werkgever, bedoeld in artikel 5, 2°, van de programmawet juli 2015 wordt evenwel niet met name genoemd in artikel 10, derde lid, van de programmawet juli 2015.² Mede gelet op het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet,³ laat de machtiging om nadere regels en voorwaarden te bepalen waaronder de gegevensbank geconsulteerd kan worden (artikel 10, derde lid, programmawet juli 2015), niet toe om aan een bijkomende groep van personen, met name de werkgevers, toegang te verlenen tot de gegevens via de in artikel 17 van het ontwerp genoemde elektronische applicatie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Het ontwerp vormt de uitvoering van verschillende bepalingen van afdeling 1 van hoofdstuk 2, van titel 2, van de programmawet juli 2015. Deze afdeling draagt als opschrift “Aanwezigheidsregistratie in de vleessector”, hoewel uit de bepalingen van de afdeling zelf niet rechtstreeks blijkt dat de regeling enkel betrekking heeft op “de vleessector”. De beperking van het toepassingsgebied kan afgeleid worden uit artikel 4 van de programmawet dat een aanwezigheidsregistratie invoert voor de werknemers die tewerkgesteld zijn op de arbeidsplaatsen waar activiteiten verricht worden die vallen onder de bevoegdheid van het paritair comité voor de voedingsnijverheid of het paritair comité voor de handel in voedingswaren die onderworpen zijn aan de verplichte melding van de overeenkomsten bedoeld in artikel 30ter, § 7,

² Vastgesteld dient trouwens te worden dat artikel 5, 4°, waarvan melding wordt gemaakt in artikel 10, derde lid, 2°, van de programmawet juli 2015, noch naar de werkgever, noch naar de opdrachtgever waarvan sprake in artikel 10, derde lid, 2°, verwijst.

³ Zie bijv. GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.36.2: “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 en het gezinsleven, 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 niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’. In uitvoering van onder meer artikel 30*ter* van de wet van 27 juni 1969 bepaalt artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 december 2007 ‘tot uitvoering van de artikelen 400, 403, 404 en 406 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 en van de artikelen 12, 30*bis* en 30*ter* van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en van artikel 6*ter* van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ welke activiteiten in de vleessector “werken of diensten” zijn in de zin van artikel 30*ter*, § 1, 1°, van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Het verdient aanbeveling in het ontwerp uitdrukkelijk te vermelden dat het betrekking heeft op de aanwezigheidsregistratie voor de activiteiten bedoeld in het koninklijk besluit van 27 december 2007 op de arbeidsplaatsen bedoeld in artikel 5, 4°, van de programmawet juli 2015.

Ook wordt best het opschrift van het ontwerp aangepast, bijvoorbeeld als volgt: “Koninklijk besluit houdende nadere regels inzake de elektronische aanwezigheidsregistratie voor werknemers tewerkgesteld op bepaalde arbeidsplaatsen in de vleessector”. De in het huidige opschrift vermelde bepalingen van de programmawet juli 2015 moeten dan, als relevante rechtsgronden, vermeld worden in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

5. In het zesde lid van de aanhef schrijve men “gegeven op 14 juli 2015”.

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de différentes dispositions du régime relatif à l'enregistrement électronique des présences pour les personnes employées sur certains lieux de travail du secteur de la viande, tel qu'il est inscrit dans la section 1^{re} du chapitre 2, du titre 2, du projet de loi-programme (ci-après : la loi-programme de juillet 2015) qui a été adopté par la Chambre des représentants le 24 juillet 2015 ¹.

3.1. L'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, et § 3, alinéa 1^{er}, l'article 8, alinéa 4, l'article 9, § 2, alinéa 3 et l'article 10, alinéa 3, de la loi-programme de juillet 2015, ainsi que l'article 108 de la Constitution, en combinaison avec l'article 9, § 2, de la loi-programme de juillet 2015 peuvent procurer un fondement juridique aux dispositions du projet.

Il va de soi que ces dispositions ne peuvent procurer un fondement juridique au projet que si la loi-programme de juillet 2015 est effectivement sanctionnée et promulguée. C'est donc sous cette réserve que le Conseil d'État, section de législation, rend son avis.

3.2. Les articles 1^{er} à 8 du projet puisent leur fondement juridique dans l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi-programme de juillet 2015. Selon cette dernière disposition, « le Roi détermine les conditions et les modalités auxquelles doit répondre le système d'enregistrement et notamment [six aspects de celui-ci] ».

Les articles 9 à 11 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi-programme de juillet 2015. Cette dernière disposition charge le Roi de « [déterminer] les garanties équivalentes auxquelles l'enregistrement visé à l'alinéa 1^{er}, 2^o, doit répondre au minimum ». Étant donné que l'enregistrement anticipatif des données n'est possible que dans le cas où un autre enregistrement automatique des données est appliqué, l'article 10 du projet concerne exclusivement l'échange de données visé à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi-programme de juillet 2015.

Les articles 12 à 14 du projet, qui concernent les dispositions contractuelles à adopter, le respect du droit de consultation et le règlement applicable à l'usage des utilisateurs, trouvent leur fondement juridique dans l'article 8, alinéa 4, de la loi-programme de juillet 2015 qui habilite le Roi à préciser la mission confiée à certaines personnes concernées consistent à veiller à ce que d'autres personnes concernées s'enregistrent correctement et enregistrent correctement les données.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1125/20.

Dans la mesure où l'article 15 du projet détermine quels moyens d'enregistrement peuvent être employés pour l'utilisation, sur le lieu de travail, de l'appareil d'enregistrement, il trouve un fondement juridique dans l'article 9, § 2, alinéa 3, de la loi-programme de juillet 2015. Dans la mesure où l'article 15 du projet oblige les personnes concernées à informer contractuellement leur cocontractant des moyens d'enregistrement à utiliser, le projet trouve un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 9, § 2, de la loi-programme de juillet 2015.

3.3. L'article 17 du projet puise en principe son fondement juridique dans l'article 10, alinéa 3, de la loi-programme de juillet 2015. La disposition précise en effet les conditions et les modalités selon lesquelles les personnes visées à l'article 10, alinéa 3, peuvent consulter la base de données.

L'article 17, 1°, du projet permet aux employeurs visés à l'article 5, 2°, de la loi-programme de juillet 2015 de consulter les données sociales à caractère personnel qui concernent leurs propres travailleurs.

L'employeur, visé à l'article 5, 2°, de la loi-programme de juillet 2015, n'est cependant pas nommément cité à l'article 10, alinéa 3, de la loi-programme de juillet 2015². Compte tenu notamment du principe de légalité de l'article 22 de la Constitution³, l'habilitation à fixer les modalités et conditions selon lesquelles la base de données peut être consultée (article 10, alinéa 3, de la loi-programme de juillet 2015) ne permet pas d'accorder l'accès aux données à un groupe supplémentaire de personnes, à savoir les employeurs, via l'application électronique visée à l'article 17 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

4. Le projet pourvoit à l'exécution de différentes dispositions de la section 1^{re} du chapitre 2, du titre 2, de la loi-programme de juillet 2015. Cette section est intitulée « Enregistrement des présences dans le secteur de la viande », même s'il ne ressort pas directement des dispositions mêmes de cette section que le régime concerne uniquement « le secteur de la viande ». La limitation du champ d'application peut se déduire de l'article 4 de la loi-programme qui instaure un enregistrement des présences pour les travailleurs occupés sur les lieux de travail où sont effectuées les activités relevant de la compétence de la Commission paritaire de l'industrie alimentaire ou de la Commission paritaire du commerce alimentaire qui sont soumises à l'obligation de déclaration des contrats visés à l'article 30^{ter}, § 7, de la loi du

² Force est d'ailleurs de constater que l'article 5, 4°, dont il est fait mention à l'article 10, alinéa 3, 2°, de la loi-programme de juillet 2015, ne fait référence ni à l'employeur ni au donneur d'ordre dont il est question à l'article 10, alinéa 3, 2°.

³ Voir par ex. CC., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.36.2 : « 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 et familiale, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans 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 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 ».

27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'. En exécution de, notamment, l'article 30^{ter} de la loi du 27 juin 1969, l'article 2 de l'arrêté royal du 27 décembre 2007 'portant exécution des articles 400, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et des articles 12, 30^{bis} et 30^{ter} de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et de l'article 6^{ter}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' détermine les activités du secteur de la viande qui sont des « travaux ou services » au sens de l'article 30^{ter}, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Il est recommandé d'indiquer expressément dans le projet que celui-ci concerne l'enregistrement des présences pour les activités visées dans l'arrêté royal du 27 décembre 2007 sur les lieux de travail visés à l'article 5, 4^o, de la loi-programme de juillet 2015.

Il serait également préférable d'adapter l'intitulé du projet, par exemple comme suit : « Arrêté royal déterminant les modalités de l'enregistrement électronique des présences pour les travailleurs employés sur des lieux de travail déterminés du secteur de la viande ». Les dispositions de la loi-programme de juillet 2015 mentionnées dans l'intitulé actuel devront alors être visées, à titre de fondement juridique pertinent, au deuxième alinéa du préambule du projet.

5. Au sixième alinéa du préambule, on écrira « donné le 14 juillet 2015 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan CLEMENT