



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.888/1/V
van 31 juli 2018

avis 63.888/1/V
du 31 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikelen 19 en 25 van de wet
betreffende de economische
relance en de versterking van
de sociale cohesie'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution des articles 19 et 25
de la loi relative à la relance
économique et au renforcement
de la cohésion sociale'

Op 10 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 24 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikelen 19 en 25 van de wet betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 24 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2018.

*

Le 10 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 24 août 2018,^(**) sur un projet d'arrêté royal ‘portant exécution des articles 19 et 25 de la loi relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 24 juillet 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2018.

*

(*) 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 19 en 25 van de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’.

In de eerste plaats wordt in het ontworpen besluit bepaald welke identificatiegegevens van de verenigingswerker en de organisatie of vereniging en van de occasionele dienstenverrichter en de personen waarvoor hij occasionele diensten verricht, en welke prestatie- en vergoedingsgegevens bij verenigingswerk en occasionele diensten tussen burgers moeten worden meegedeeld aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna: RSZ) (artikelen 2 en 3), wanneer die moeten worden meegedeeld (artikel 4), en tot hoelang een aangifte kan worden gewijzigd (artikel 5) of geannuleerd (artikel 6). Voorts worden ook nadere regels betreffende de aangifte vastgesteld (artikel 7, §§ 1 en 2).

In de tweede plaats worden in het ontworpen besluit ook de voorwaarden en nadere regels bepaald waaronder de meegedeelde gegevens kunnen worden geraadpleegd (artikel 7, §§ 3 en 4).

RECHTSGROND

3. Voor de artikelen 2 tot 6 en 7, § 1, van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 19, § 1, tweede lid, en 25 van de wet van 18 juli 2018, luidens dewelke de Koning bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad de identificatiegegevens van de betrokken personen alsook de aan te geven prestatie- en vergoedingsgegevens bepaalt.

Voor artikel 7, §§ 2 tot 4, van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 19, § 3, en 25, § 3, van de genoemde wet, luidens welke bepalingen de Koning, na raadpleging van de Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de voorwaarden en “modaliteiten” (lees: nadere regels) vaststelt waaronder de gegevens in de databank kunnen worden geraadpleegd door de betrokken personen.

De voormelde wetsbepalingen lijken niet direct de mogelijkheid voor de Koning in te houden om opdrachten aan de RSZ te geven, wat het voorwerp is van artikel 7 van het ontworpen besluit. Daarvoor kan echter een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met

de artikelen 19, § 2, eerste lid, en 25, § 2, eerste lid, van de wet van 18 juli 2018. Uit die laatste bepalingen volgt dat de RSZ de databank met de verzamelde gegevens moet bijhouden.

VORMVEREISTEN

4. Uit de artikelen 19, § 3, en 25, § 3, van de wet van 18 juli 2018 volgt dat het advies moet worden ingewonnen van de Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, thans de Gegevensbeschermingsautoriteit, over “de voorwaarden en modaliteiten waaronder de gegevens in de databank kunnen worden geraadpleegd” door de betrokkenen.

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’,¹ 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. Daaruit volgt dat over het gehele ontwerp het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit dient te worden ingewonnen.

Uit de adviesaanvraag blijkt dat wel degelijk aan de Gegevensbeschermingsautoriteit over het gehele ontwerp advies is gevraagd.

5. Uit artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’ volgt dat het advies moet worden ingewonnen van hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij het Beheerscomité van de RSZ. De Nationale Arbeidsraad heeft op 29 november 2017 een uitgebreid en kritisch advies uitgebracht. Het Beheerscomité van de RSZ heeft zich op 4 januari 2018 aangesloten bij het negatieve advies van de Nationale Arbeidsraad en nog eigen bemerkingen toegevoegd.

6. Het overleg in de Ministerraad, dat krachtens de artikelen 19, §§ 1 en 3, en 25, §§ 1 en 3, van de wet is vereist, heeft plaatsgehad op 16 november 2017, derhalve vooraleer de voormelde adviezen zijn verleend.

Uit de notificatie van punt 12 van de Ministerraad van 16 november 2017 blijkt dat het volgende beslist is:

¹ De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en de bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

“Na advies van de Raad van State, dat zal worden gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, mogen de ontwerpen ter ondertekening aan het Staatshoofd worden voorgelegd, met dien verstande dat, voor wat betreft b), rekening zal worden gehouden met de brief van 10 november 2017 van de Minister van Begroting.”

Daaruit blijkt dat de Ministerraad in beginsel geen kennis zal nemen van de voormelde adviezen. Een dergelijke werkwijze vertoont verschillende gebreken. Immers, enerzijds dreigt daardoor het inwinnen van een bij wet voorgeschreven advies te worden herleid tot het louter vervullen van een formaliteit, nu over de tekst van het ontwerp op het ogenblik dat de adviezen worden uitgebracht al overleg is gepleegd in de Ministerraad en die tekst bijgevolg als definitief vastgesteld zou kunnen worden beschouwd. Anderzijds dreigt op die wijze ook de verplichting tot overleg in de Ministerraad zelf te worden uitgehold, nu deze niet met volledige kennis van zaken blijkt te zullen beraadslagen over de hem voorgelegde tekst.

Het verdient derhalve aanbeveling om de voormelde adviezen aan de Ministerraad voor te leggen, zodat die kan beoordelen of er aanleiding is om het ontwerp of bepaalde onderdelen ervan te herzien.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, 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

Artikel 1

8. In artikel 1, 3°, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat het besluit van toepassing is op de feitelijke verenigingen bedoeld in artikel 2, 4°, van de wet van 18 juli 2018. Vermits ook een feitelijke vereniging deel uitmaakt van de omschrijving van ‘organisatie’ in artikel 2, 3°, van de wet, en bijgevolg de feitelijke verenigingen deel uitmaken van de organisaties waarvan melding wordt gemaakt in artikel 1, 2°, van het ontwerp, kan artikel 1, 3°, van het ontwerp worden geschrapt.

Dit heeft ook tot gevolg dat in artikel 2, inleidende zin, van het ontwerp de woorden “en de verenigingen” en “en 3°” eveneens kunnen wegvallen. Hetzelfde geldt voor de woorden “of de vereniging” in artikel 2, 1°, de woorden “en de verenigingen” in artikel 7, § 1, en de woorden “en feitelijke verenigingen” en “en 4°” in artikel 7, § 3, 2°, van het ontwerp.

Artikel 2

9. In artikel 2, 1°, van het ontwerp wordt bepaald dat indien het nummer waaronder de organisatie is ingeschreven bij de Kruispuntbank van Ondernemingen niet voorhanden is, zij “zich [identificeert] middels andere mogelijke identificatiewijzen die worden bepaald door de instelling”, zijnde de RSZ. Uit artikel 2, 3°, van de wet van 18 juli 2018 blijkt dat die alternatieve wijze van identificeren betrekking heeft op de feitelijke verenigingen die niet zijn ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen.

Gevraagd om toelichting bij de ontworpen bepaling, verstrekte de gemachtigde de volgende duiding:

“Aangezien feitelijke verenigingen geen KBO nr hebben heeft de RSZ in de online toepassing bijklussen.be voorzien dat die verenigingen een uniek identificatienummer kunnen verkrijgen.

Als je vereniging geen ondernemingsnummer heeft, maak je voor haar een uniek identificatienummer aan wanneer je voor het eerst een aangifte doet in de onlinedienst Bijklussen.

- Meld je aan met je elektronische identiteitskaart (eID), itsme of een beveiligingscode via mobiele app.

- Start je aangifte.
- Kies ‘Voeg een nieuwe feitelijke vereniging toe’.
- Voer de gevraagde gegevens in.

De onlinedienst geeft je een uniek identificatienummer dat je verder kan gebruiken voor alle bijklusaangiften voor die vereniging.”

Gevraagd hoe deze feitelijke verenigingen zich moeten identificeren om een uniek identificatienummer te verkrijgen, antwoordde de gemachtigde:

“Hieronder vindt u de gegevens die meegedeeld moeten worden:

Welke gegevens heb ik nodig om een feitelijke vereniging te registreren?

Je hebt nodig:

- de rijksregisternummers van (minstens) 2 vertegenwoordigers van je vereniging,
- naam,
- adres, en
- contactgegevens.”

10. Overeenkomstig de artikelen 19, § 1, eerste lid, en 25, § 1, eerste lid, van de wet van 18 juli 2018 dienen de organisaties en de occasionele dienstverrichters een elektronische toepassing te gebruiken die “het exacte moment van begin en einde van de prestaties” registreert en bijhoudt.

In artikel 2, 4°, van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat de datum van het einde van de prestatie van de verenigingswerker “in voorkomend geval” moet worden meegedeeld. In dit opzicht spoort de ontworpen bepaling niet met de wet, wat dient te worden verholpen.

Artikel 4

11. Uit artikel 19, § 1, derde lid, en artikel 25, § 1, derde lid, van de wet van 18 juli 2018 blijkt dat de aangifte moet gebeuren “voor de aanvang van de prestaties”. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp wordt echter bepaald dat de gegevens worden meegedeeld “ten laatste op het moment waarop (...) [de] prestaties [worden aangevat]”.

Om in overeenstemming te zijn met de wet dienen de woorden “ten laatste op” vervangen te worden door het woord “voor”.

Artikel 7

12. In artikel 7, § 2, van het ontwerp ontbreekt de naam van de betrokken app, wat moet worden verholpen.

13. Op de vraag waarom luidens artikel 7, § 3, 1°, van het ontwerp de verenigingswerkers, in tegenstelling tot de regeling voor de occasionele dienstverrichters in artikel 7, § 4, 2°, van het ontwerp, niet het maand- en jaarbedrag kunnen raadplegen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“L'article 7, § 4, 2°, du projet qui vous est soumis pour avis doit permettre aux prestataires de services occasionnels visées à l'article 20, 1°, c), de la loi de consulter les données à l'article 3. Ces données concernent notamment: '5° le montant de l'indemnité perçue pour chaque prestation'. Cela signifie qu'ils peuvent consulter le montant mensuel et le montant annule des différentes prestations.

L'article 7, § 3, 1° (tout comme le 7, § 4, 2°, pour les prestataires de services occasionnels) permet au travailleur associatif de consulter les données visées à l'article 2 du projet d'arrêté ainsi que les modifications y apportées. Dans les données visées à l'article 2 ont trouve notamment: '6° le montant de l'indemnité perçue pour chaque prestation.'. Cela signifie qu'ils peuvent consulter le montant mensuel et le montant annule des différentes prestations.

Il s'agit pour le travailleur concerné de pouvoir consulter ses prestations (qu'elles aient eu lieu en qualité de travailleur associatif ou comme prestataires de services occasionnels) afin de s'assurer qu'il reste dans les limites mensuelles et annuelles autorisées pour conserver le statut spécifique découlant de cette réglementation.”

Uit dit antwoord blijkt dat ook de verenigingswerkers het maand- en jaarbedrag moeten kunnen raadplegen. Dit is te verduidelijken in artikel 7, § 3, 1°, van het ontworpen besluit.

14. Op de vraag waarom luidens artikel 7, § 4, 1° en 2°, van het ontwerp enkel de occasionele dienstverrichters een elektronische toepassing krijgen om de gegevens, alsook het maand- en jaarbedrag te raadplegen, terwijl artikel 25, § 3, van de wet van 18 juli 2018 in de raadpleging voorziet voor “de personen bedoeld in artikel 20” – en dus ook voor de personen ten behoeve van wie de activiteit wordt verricht (artikel 20, 1°, b), van de wet) – antwoordde de gemachtigde:

“Indien niet aan de voorwaarden is voldaan zal de occasionele dienstverrichter en het inkomen dat daaruit gepuurd werd, geherkwalificeerd worden als een zelfstandige activiteit. Dit heeft maw geen fiscale of arbeidsrechtelijke gevolgen voor de persoon voor wie die diensten verricht zijn. Er werd dan ook geoordeeld dat het niet noodzakelijk is om deze personen toegang te geven tot de gegevens.”

15. Op de vraag waarom luidens artikel 7, § 4, 1°, van het ontwerp de occasionele dienstverrichters niet eveneens de wijzigingen van de gegevens kunnen raadplegen,² antwoordde de gemachtigde:

“La remarque est pertinente et le texte doit être complété par les mots ‘et les modifications de celle-ci faites en application de l’article [5]’.”

In artikel 7, § 4, 1°, van het ontworpen besluit zullen na het woord “gegevens” bijgevolg de woorden “en de wijzigingen ervan in toepassing van artikel 5” moeten worden toegevoegd.

Artikel 9³

16. Luidens artikel 9 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 15 juli 2018. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor die terugwerkende kracht:

“De toepassing ‘bijklussen’ voor de aanmelding van de activiteiten is vanaf 15 juli 2018 operationeel (zie www.bijklussen.be alsook de berichtgeving in de pers). Vandaar dat het kb voorziet in een retroactieve inwerkingtreding.”

Het valt te begrijpen dat men voor degenen die vanaf 15 juli 2018 gebruik hebben gemaakt van de toepassing, de regeling wil laten terugwerken teneinde dat gebruik te valideren.

Dat betekent echter niet dat zij die dat niet conform de ontworpen regels hebben gedaan, daarvan nadeel mogen ondervinden. Tot de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad zal het immers onduidelijk blijven wat die regeling precies inhoudt. Om geen afbreuk te doen aan het algemene beginsel van niet-retroactiviteit van de bestuurshandelingen,⁴ zal in een overgangsbepaling moeten worden voorzien waarbij de

² Vergelijk met de regeling voor de verenigingswerkers in artikel 7, § 3, 1°, van het ontwerp.

³ Vermits het ontworpen besluit geen artikel 8 telt, dienen de artikelen 9 en 10 hernummerd te worden.

⁴ Zie o.m. GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.15.4.1. Uit het gegeven dat titel 2 (met de artikelen 19 en 25) van de wet van 18 juli 2018 uitwerking krijgt met ingang van 20 februari 2018 kan echter niet afgeleid worden dat de Koning gemachtigd is om met terugwerkende kracht uitvoering te geven aan de artikelen 19 en 25 van de wet.

mogelijkheid geboden wordt om fouten die te wijten zouden zijn aan het niet op de hoogte zijn van deze regels, die geacht zullen worden sedert 15 juli 2018 van toepassing te zijn geweest, recht te zetten.

*

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 DU PROJET

2. Ainsi que l'indique son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution des articles 19 et 25 de la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale'.

En premier lieu, l'arrêté en projet précise quelles données d'identification du travailleur associatif et de l'organisation ou association et du prestataire de services occasionnel et des personnes pour lesquelles il effectue des services occasionnels, et quelles données de prestation et d'indemnisation en cas de travail associatif et de services occasionnels entre les citoyens doivent être communiquées à l'Office national de sécurité sociale (ci-après : ONSS) (articles 2 et 3), quand ces données doivent être communiquées (article 4) et jusqu'à quand une déclaration peut être modifiée (article 5) ou annulée (article 6). Ensuite, il fixe également les modalités de déclaration (article 7, §§ 1^{er} et 2).

En deuxième lieu, l'arrêté en projet définit également les conditions et modalités de consultation des données communiquées (article 7, §§ 3 et 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le fondement juridique des articles 2 à 6 et 7, § 1^{er}, de l'arrêté en projet peut être trouvé dans les articles 19, § 1^{er}, alinéa 2, et 25, de la loi du 18 juin 2018, aux termes desquels le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les données d'identification des personnes concernées ainsi que les données de prestation et d'indemnisation à déclarer.

Le fondement juridique de l'article 7, §§ 2 à 4, de l'arrêté en projet peut être trouvé dans les articles 19, § 3, et 25, § 3, de la loi précitée, qui énoncent que le Roi détermine, après avis de la Commission de la protection de la vie privée et par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions et les modalités selon lesquelles les données peuvent être consultées dans la base de données par les personnes concernées.

Les dispositions légales précitées ne semblent pas directement prévoir la possibilité pour le Roi de confier des missions à l'ONSS, ce qui est l'objet de l'article 7 de l'arrêté en projet. À cet effet, on peut toutefois invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 19, § 2, alinéa 1^{er}, et 25, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 2018. Il résulte de ces dernières dispositions que l'ONSS doit tenir à jour la banque de données contenant les données collectées.

FORMALITÉS

4. Il découle des articles 19, § 3, et 25, § 3, de la loi du 18 juillet 2018 que l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, actuellement l'Autorité de protection des données, doit être recueilli sur « les conditions et les modalités selon lesquelles les données peuvent être consultées dans la base de données » par les personnes concernées.

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, prévoit une obligation 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' ¹, 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'ensuit que l'avis de l'Autorité de protection des données doit être recueilli sur l'ensemble du projet.

Il ressort de la demande d'avis que l'avis de l'Autorité de protection des données a bel et bien été demandé sur l'ensemble du projet.

5. Il résulte de 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' que l'avis, soit du Conseil national du Travail, soit du Comité de gestion de l'ONSS doit être recueilli. Le 29 novembre 2017, le Conseil national du Travail a rendu un avis détaillé et critique. Le 4 janvier 2018, le Comité de gestion de l'ONSS s'est rallié à l'avis négatif du Conseil national du Travail et a encore ajouté des observations propres.

6. La délibération en Conseil des ministres, requise en vertu des articles 19, §§ 1^{er} et 3, et 25, §§ 1^{er} et 3, de la loi, a eu lieu le 16 novembre 2017, c'est-à-dire avant que les avis précités ont été rendus.

Il ressort de la notification du point 12 du Conseil des ministres du 16 novembre 2017 qu'il a été décidé ce qui suit :

« Après avis du Conseil d'État, qui sera demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les projets peuvent être soumis à la signature du chef de l'État, étant entendu, qu'en ce qui concerne le b), il sera tenu compte de la lettre du 10 novembre 2017 de la Ministre du Budget ».

¹ Au 25 mai 2018, l'Autorité de protection des données a succédé à la Commission pour la protection de la vie privée (voir les articles 3 et 110 de la loi du 3 décembre 2017). Les membres de la Commission de la protection de la vie privée exercent toutefois les missions et les compétences de l'Autorité de protection des données entre le 25 mai 2018 et la date à laquelle les membres du Comité de direction de l'Autorité de protection des données auront prêté serment et signé une déclaration d'absence de conflits d'intérêts (article 114 de la loi du 3 décembre 2017).

Il en résulte que le Conseil des ministres n'aura en principe pas connaissance des avis précités. Un tel procédé présente plusieurs difficultés. En effet, d'une part, il engendre le risque de voir l'obligation légale de recueillir un avis réduite à l'accomplissement d'une simple formalité, dès lors qu'au moment où ces avis sont donnés, le texte du projet a déjà été délibéré en Conseil des ministres et pourrait donc être considéré comme définitivement arrêté. D'autre part, en procédant de cette manière, l'obligation de délibération en Conseil des ministres elle-même risque également d'être vidée de sa substance, dès lors que celui-ci ne s'avérera pas en mesure de délibérer en toute connaissance de cause sur le texte qui lui a été soumis.

Il est dès lors recommandé de soumettre les avis précités au Conseil des ministres pour lui permettre d'apprécier s'il y a lieu de revoir le projet ou certains de ses éléments.

7. Si les avis susmentionnés devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient 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

Article 1^{er}

8. L'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté en projet dispose que l'arrêté s'applique aux associations de fait visées à l'article 2, 4°, de la loi du 18 juillet 2018. Étant donné qu'une association de fait est également incluse dans la définition d' 'organisation' figurant à l'article 2, 3°, de la loi et que, par conséquent, les associations de fait font partie des organisations mentionnées à l'article 1^{er}, 2°, du projet, l'article 1^{er}, 3°, du projet peut être supprimé.

Il en résulte également que les mots « et associations » et « et 3° » figurant dans la phrase introductive de l'article 2 du projet peuvent aussi être omis. Il en est de même des mots « ou l'association » à l'article 2, 1°, des mots « et associations » à l'article 7, § 1^{er}, et des mots « et associations de fait » et « et 4° » à l'article 7, § 3, 2°, du projet.

Article 2

9. L'article 2, 1°, du projet énonce que si le numéro sous lequel l'organisation est inscrite auprès de la Banque Carrefour des Entreprises n'est pas disponible, elle « s'identifie par tout autre moyen d'identification déterminé par l'institution », à savoir l'ONSS. Il ressort de l'article 2, 3°, de la loi du 18 juillet 2018 que ce moyen d'identification alternatif concerne les associations de fait qui ne sont pas inscrites auprès de la Banque Carrefour des Entreprises.

Invité à fournir des éclaircissements à propos de la disposition en projet, le délégué a donné l'explication suivante :

« Aangezien feitelijke verenigingen geen KBO nr hebben heeft de RSZ in de online toepassing bijklussen.be voorzien dat die verenigingen een uniek identificatienummer kunnen verkrijgen.

Als je vereniging geen ondernemingsnummer heeft, maak je voor haar een uniek identificatienummer aan wanneer je voor het eerst een aangifte doet in de onlinedienst Bijklussen.

- Meld je aan met je elektronische identiteitskaart (eID), itsme of een beveiligingscode via mobiele app.
- Start je aangifte.
- Kies 'Voeg een nieuwe feitelijke vereniging toe'.
- Voer de gevraagde gegevens in.

De onlinedienst geeft je een uniek identificatienummer dat je verder kan gebruiken voor alle bijklusaangiften voor die vereniging ».

À la question de savoir comment ces associations de fait doivent s'identifier pour obtenir un numéro d'identification unique, le délégué a répondu ce qui suit :

« Hieronder vindt u de gegevens die meegedeeld moeten worden:

Welke gegevens heb ik nodig om een feitelijke vereniging te registreren?

Je hebt nodig:

- de rijksregisternummers van (minstens) 2 vertegenwoordigers van je vereniging,
- naam,
- adres, en
- contactgegevens ».

10. Conformément aux articles 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 2018, les organisations et les prestataires de services occasionnels doivent utiliser un système électronique qui enregistre et tient à jour « le moment exact du début et de la fin de la prestation ».

Or, l'article 2, 4^o, du projet énonce que « le cas échéant » la date de fin de prestation du travailleur associatif doit être communiquée. À cet égard, la disposition en projet n'est pas conforme à la loi; il convient d'y remédier.

Article 4

11. Il ressort des articles 19, § 1^{er}, alinéa 3, et 25, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 18 juillet 2018 que la déclaration doit avoir lieu « avant l'exécution des prestations ». Or, l'article 4, alinéa 1^{er}, du projet dispose que les données sont communiquées « au plus tard au moment où (...) [les] prestations [sont entamées] ».

Pour être conforme à la loi, on remplacera les mots « au plus tard au » par les mots « avant le ».

Article 7

12. À l'article 7, § 2, du projet, le nom de l'app concernée fait défaut; il convient d'y remédier.

13. À la question de savoir pourquoi, selon l'article 7, § 3, 1°, du projet, les travailleurs associatifs ne peuvent pas consulter le montant mensuel et annuel, à la différence du régime applicable aux prestataires de services occasionnels, inscrit à l'article 7, § 4, 2°, du projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 7, § 4, 2°, du projet qui vous est soumis pour avis doit permettre aux prestataires de services occasionnels visées à l'article 20, 1°, c), de la loi de consulter les données à l'article 3. Ces données concernent notamment: '5° le montant de l'indemnité perçue pour chaque prestation'. Cela signifie qu'ils peuvent consulter le montant mensuel et le montant annule des différentes prestations.

L'article 7, § 3, 1° (tout comme le 7, § 4, 2°, pour les prestataires de services occasionnels) permet au travailleur associatif de consulter les données visées à l'article 2 du projet d'arrêté ainsi que les modifications y apportées. Dans les données visées à l'article 2 ont trouve notamment: '6° le montant de l'indemnité perçue pour chaque prestation.'. Cela signifie qu'ils peuvent consulter le montant mensuel et le montant annule des différentes prestations.

Il s'agit pour le travailleur concerné de pouvoir consulter ses prestations (qu'elles aient eu lieu en qualité de travailleur associatif ou comme prestataires de services occasionnels) afin de s'assurer qu'il reste dans les limites mensuelles et annuelles autorisées pour conserver le statut spécifique découlant de cette réglementation ».

Il ressort de cette réponse que les travailleurs associatifs doivent également pouvoir consulter le montant mensuel et annuel. Il convient de le préciser dans l'article 7, § 3, 1°, de l'arrêté en projet.

14. À la question de savoir pourquoi, selon l'article 7, § 4, 1° et 2°, du projet, seuls les prestataires de services occasionnels reçoivent une application électronique pour consulter les données, ainsi que le montant mensuel et annuel, alors que l'article 25, § 3, de la loi du 18 juillet 2018 prévoit la consultation pour « les personnes visées à l'article 20 » – et donc également pour les personnes au profit desquelles l'activité est effectuée (article 20, 1°, b), de la loi) – le délégué a donné la réponse suivante :

« Indien niet aan de voorwaarden is voldaan zal de occasionele dienstverrichter en het inkomen dat daaruit gepuurd werd, geherkwalificeerd worden als een zelfstandige activiteit. Dit heeft maw geen fiscale of arbeidsrechtelijke gevolgen voor de persoon voor wie die diensten verricht zijn. Er werd dan ook geoordeeld dat het niet noodzakelijk is om deze personen toegang te geven tot de gegevens ».

15. À la question de savoir pourquoi, selon l'article 7, § 4, 1°, du projet, les prestataires de services occasionnels ne peuvent également pas consulter les modifications apportées aux données ², le délégué a répondu ce qui suit :

² Comparer avec le régime applicable aux travailleurs associatifs inscrit à l'article 7, § 3, 1°, du projet.

« La remarque est pertinente et le texte doit être complété par les mots ‘et les modifications de celle-ci faites en application de l’article [5]’ ».

À l’article 7, § 4, 1°, de l’arrêté en projet, il faudra par conséquent ajouter les mots « et les modifications de celles-ci faites en application de l’article 5 » après le mot « visées à l’article 3 ».

Article 9³

16. Selon l’article 9 du projet, l’arrêté envisagé produit ses effets le 15 juillet 2018. Le délégué a justifié cette rétroactivité comme suit :

« De toepassing ‘bijklussen’ voor de aanmelding van de activiteiten is vanaf 15 juli 2018 operationeel (zie www.bijklussen.be alsook de berichtgeving in de pers). Vandaar dat het kb voorziet in een retroactieve inwerkingtreding ».

On peut comprendre que l’on veut faire rétroagir le régime pour ceux qui ont fait usage de l’application à partir du 15 juillet 2018, afin de valider cette utilisation.

Cela ne signifie pas pour autant que ceux qui ne l’ont pas utilisée conformément aux règles en projet peuvent en subir un préjudice. En effet, jusqu’à la publication de l’arrêté envisagé au Moniteur belge, la portée exacte de ce régime restera imprécise. Afin de ne pas porter atteinte au principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs⁴, il faudra prévoir une disposition transitoire permettant de rectifier des fautes qui seraient imputables à l’ignorance de ces règles, qui seront réputées avoir été applicables depuis le 15 juillet 2018.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jo BAERT

³ L’arrêté en projet ne comportant pas d’article 8, la numérotation des articles 9 et 10 devra être adaptée.

⁴ Voir notamment C.C., 27 janvier 2011, n° 8/2011, B.15.4.1. Il ne peut toutefois se déduire du fait que le titre 2 (avec les articles 19 et 25) de la loi du 18 juillet 2018 produit ses effets le 20 février 2018 que le Roi est habilité à pourvoir avec effet rétroactif à l’exécution des articles 19 et 25 de la loi.