



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.949/1
van 9 maart 2021

avis 68.949/1
du 9 mars 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende toezicht op
de naleving van de bepalingen
van de wet van
24 december 2020 betreffende
het verenigingswerk'

un projet d'arrêté royal 'portant
surveillance du respect des
dispositions de loi du
24 décembre 2020 relative au
travail associatif'

Op 2 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende toezicht op de naleving van de bepalingen van de wet van 24 december 2020 betreffende het verenigingswerk'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, 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 9 maart 2021.

*

Le 2 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant surveillance du respect des dispositions de loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, 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 9 mars 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“par l’entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif au 1^{er} janvier 2021 qui nécessite l’adoption rapide des dispositions nécessaires pour la surveillance du respect des disposition de cette loi;

Vu l’urgence motivée par le fait que la Cour constitutionnelle par son arrêt 53/2020 du 23 avril 2020 a annulé la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale et la loi du 30 octobre 2018 modifiant la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale et le Code des impôts sur les revenus 1992 tout en maintenant les effets des dispositions annulées pour les prestations fournies jusqu’au 31 décembre 2020 inclus;

Considérant que la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif a prévu un nouveau cadre juridique adapté pour le travail associatif à partir du 1^{er} janvier 2021;

Considérant que l’arrêté royal du 21 décembre 2018 portant surveillance du respect des dispositions du Titre 2 de la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale désignait les fonctionnaires chargés de veiller au respect des dispositions de la loi annulée et de ses arrêtés d’exécution;

Considérant que l’insécurité juridique qui résulte de l’annulation de la base légale de l’arrêté royal du 21 décembre 2018 précité ne doit pas affecter l’application de la loi du 24 décembre 2020 précitée;

Qu’il est dès lors nécessaire d’adopter rapidement les dispositions requises pour la surveillance du respect des dispositions de la loi du 24 décembre 2020 sur le travail associatif”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het toezicht te regelen op de naleving van de bepalingen van de wet van 24 december 2020 ‘betreffende het verenigingswerk’ en de uitvoeringsbesluiten ervan.

In artikel 1 van het ontwerp worden de sociaal inspecteurs aangeduid die belast zijn met het toezicht op de naleving van de voormelde bepalingen. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat die sociaal inspecteurs beschikken over de bevoegdheden bepaald in hoofdstuk 2 van titel 2 van het Sociaal Strafwetboek wanneer zij op eigen initiatief of op verzoek optreden in het kader van hun opdracht van toezicht op de naleving van de bepalingen van de wet van 24 december 2020. De ontworpen regeling komt in de plaats van de regeling die is opgenomen in het koninklijk besluit van 21 december 2018¹, waarvan artikel 3 van het ontwerp de opheffing beoogt. Het tot stand te brengen koninklijk besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2021 (artikel 4).

4. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 69, § 3, van de wet van 24 december 2020, dat luidt:

“De Koning wijst de ambtenaren aan die ermee belast worden toe te zien op de naleving van de bepalingen van deze wet en van de uitvoeringsbesluiten ervan.”

Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 5 wordt opgemerkt met betrekking tot het behoud van artikel 2 in het ontwerp, zou voor die bepaling rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 69, § 2, van de wet van 24 december 2020, waarin wordt bepaald dat de Koning de wijze bepaalt waarop wordt nagegaan of de activiteiten die worden uitgeoefend door een verenigingswerker beantwoorden aan de bepalingen van de wet van 24 december 2020 en van de uitvoeringsbesluiten ervan.

ALGEMENE OPMERKING

5. Wat artikel 2 van het ontwerp betreft, moet worden opgemerkt dat ermee kan worden volstaan om in artikel 1 van het ontwerp de betrokken sociaal inspecteurs aan te duiden opdat deze zouden beschikken over de bevoegdheden bepaald in hoofdstuk 2 van titel 2 van het Sociaal Strafwetboek. Dit hoeft niet nog eens te worden vermeld in artikel 2 van het ontwerp dat derhalve overbodig is en, zoals door de gemachtigde werd bevestigd, het best uit het ontwerp wordt weggelaten.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Indien artikel 2 uit het ontwerp wordt weggelaten, volstaat het om in het eerste lid van de aanhef te verwijzen naar artikel 69, § 3, van de wet van 24 december 2020.

¹ Koninklijk besluit van 21 december 2018 ‘houdende toezicht op de naleving van de bepalingen van Titel 2 van de wet van 18 juli 2018 betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’.

² Zie de overeenkomstige opmerking 3.2.2 in advies 63.956/1/V van 21 augustus 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 december 2018.

Artikel 4

7. In artikel 4 van het ontwerp wordt terugwerkende kracht verleend aan de ontworpen regeling tot 1 januari 2021.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“La date d’entrée en vigueur du projet a été calquée sur l’entrée en vigueur de la loi du 24/12/2020. Toutefois à la lumière des observations formulées par le Conseil d’Etat et son avis 63.956/V relatif à l’AR du 21/12/2018 il semble bien que l’article 4 de l’arrêté et projet puisse être omis.”

Zoals de Raad van State reeds onder randnummer 6 van advies 63.956/1/V van 21 augustus 2018 opmerkte, is het niet noodzakelijk om aan het te nemen koninklijk besluit terugwerkende kracht te verlenen opdat de sociaal inspecteurs bij het uitoefenen van hun toezicht rekening zouden kunnen houden met gegevens die dateren van vóór de inwerkingtreding van het besluit en volstaat het dat ze hun vaststellingen doen na de inwerkingtreding van het te nemen koninklijk besluit. Zoals in het voornoemde advies werd vastgesteld, kan dergelijke terugwerkende kracht niet worden ingepast in één van de opgesomde gevallen waarin retroactiviteit toelaatbaar kan worden geacht en dient bijgevolg met de gemachtigde te worden aangenomen dat ook artikel 4 moet vervallen.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

« par l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif au 1^{er} janvier 2021 qui nécessite l'adoption rapide des dispositions nécessaires pour la surveillance du respect des disposition de cette loi;

Vu l'urgence motivée par le fait que la Cour constitutionnelle par son arrêt 53/2020 du 23 avril 2020 a annulé la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale et la loi du 30 octobre 2018 modifiant la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale et le Code des impôts sur les revenus 1992 tout en maintenant les effets des dispositions annulées pour les prestations fournies jusqu'au 31 décembre 2020 inclus ;

Considérant que la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif a prévu un nouveau cadre juridique adapté pour le travail associatif à partir du 1^{er} janvier 2021 ;

Considérant que l'arrêté royal du 21 décembre 2018 portant surveillance du respect des dispositions du Titre 2 de la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale désignait les fonctionnaires chargés de veiller au respect des dispositions de la loi annulée et de ses arrêtés d'exécution ;

Considérant que l'insécurité juridique qui résulte de l'annulation de la base légale de l'arrêté royal du 21 décembre 2018 précité ne doit pas affecter l'application de la loi du 24 décembre 2020 précitée ;

Qu'il est dès lors nécessaire d'adopter rapidement les dispositions requises pour la surveillance du respect des dispositions de la loi du 24 décembre 2020 sur le travail associatif ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler la surveillance du respect des dispositions de la loi du 24 décembre 2020 'relative au travail associatif' et de ses arrêtés d'exécution.

L'article 1^{er} du projet désigne les inspecteurs sociaux chargés de surveiller le respect des dispositions précitées. L'article 2 du projet énonce que ces inspecteurs sociaux disposent des pouvoirs prévus au chapitre 2 du titre 2 du Code pénal social lorsqu'ils agissent d'initiative ou sur demande dans le cadre de leur mission de surveillance du respect des dispositions de la loi du 24 décembre 2020. Le dispositif en projet se substitue à celui qui est inscrit dans l'arrêté royal du 21 décembre 2018¹, que l'article 3 du projet tend à abroger. L'arrêté royal à élaborer produit ses effets le 1^{er} janvier 2021 (article 4).

4. L'article 1^{er} du projet trouve son fondement juridique dans l'article 69, § 3, de la loi du 24 décembre 2020, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi désigne les fonctionnaires chargés de veiller au respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution ».

Sous réserve de l'observation formulée au point 5 à propos du maintien de l'article 2 dans le projet, cette disposition pourrait trouver un fondement juridique dans l'article 69, § 2, de la loi du 24 décembre 2020, qui dispose que le Roi définit la manière de vérifier si les activités exercées par un travailleur associatif satisfont aux dispositions de la loi du 24 décembre 2020 et de ses arrêtés d'exécution.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. En ce qui concerne l'article 2 du projet, il faut observer qu'il peut suffire de désigner à l'article 1^{er} du projet les inspecteurs sociaux concernés pour que ceux-ci disposent des pouvoirs prévus au chapitre 2 du titre 2 du Code pénal social. Il ne faut pas le mentionner à nouveau à l'article 2 du projet, qui est dès lors superflu et, comme l'a confirmé le délégué, qu'il vaudrait mieux omettre du projet².

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Si l'article 2 est omis du projet, il suffit que le premier alinéa du préambule vise l'article 69, § 3, de la loi du 24 décembre 2020.

Article 4

7. L'article 4 du projet confère un effet rétroactif au régime en projet au 1^{er} janvier 2021.

¹ Arrêté royal du 21 décembre 2018 'portant surveillance du respect des dispositions du Titre 2 de la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale'.

² Voir l'observation 3.2.2 correspondante dans l'avis 63.956/1/V du 21 août 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 décembre 2018.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées. À ce propos, le délégué a communiqué ce qui suit :

« La date d'entrée en vigueur du projet a été calquée sur l'entrée en vigueur de la loi du 24/12/2020. Toutefois à la lumière des observations formulées par le Conseil d'Etat en son avis 63.956/V relatif à l'AR du 21/12/2018 il semble bien que l'article 4 de l'arrêté en projet puisse être omis ».

Comme le Conseil d'État l'a déjà observé au point 6 de l'avis 63.956/1/V du 21 août 2018, il n'est pas nécessaire d'attribuer un effet rétroactif à l'arrêté royal envisagé pour que les inspecteurs sociaux, dans l'exercice de leur surveillance, puissent tenir compte de données antérieures à l'entrée en vigueur de l'arrêté et il suffit qu'ils fassent leurs constatations après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal envisagé. Ainsi qu'il a été constaté dans l'avis précité, une telle rétroactivité ne peut s'inscrire dans l'un des cas énumérés dans lesquels la rétroactivité peut être réputée admissible et, par conséquent, il faut admettre, avec le délégué, que l'article 4 doit également être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME