



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.596/1
van 8 december 2021

avis 70.596/1
du 8 décembre 2021

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van een aantal
bepalingen betreffende
artikel 17 van het koninklijk
besluit van 28 november 1969
tot uitvoering van de wet van
27 juni 1969 tot herziening van
de besluitwet van
28 december 1944 betreffende
de maatschappelijke zekerheid
der arbeiders’

un avant-projet de loi
‘modifiant plusieurs
dispositions relatives à
l’article 17 de l’arrêté royal du
28 novembre 1969 pris en
exécution de la loi du
27 juin 1969 révisant
l’arrêté-loi du
28 décembre 1944 concernant
la sécurité sociale des
travailleurs’

Op 1 december 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 8 december 2021.

*

Le 1^{er} décembre 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 avant-projet de loi ‘modifiant plusieurs dispositions relatives à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 7 décembre 2021. 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 Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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 8 décembre 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 de voorliggende adviesaanvraag wordt het spoedeisende karakter ervan gemotiveerd als volgt:

“^o le système temporaire de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif expire le 31 décembre 2021 ;

^o la mesure visée a pour objectif la prévoyance d'un système définitif et stable, en concertation avec les acteurs concernés ;

^o la mesure nécessite l'adoption d'une loi et [d'un] arrêté royal;

^o il est nécessaire que la mesure entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022 afin que l'Office national de sécurité sociale puisse commencer les adaptations techniques nécessaires (développement de la nouvelle application 'article17@work', adaptation de la Dimona et adaptation de l'application 'student@work') afin de permettre le plus tôt possible aux employeurs concernés de déclarer et contrôler les heures occupées sous l'article 17;

^o il y a lieu de tenir compte que la mesure doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022 afin d'assurer la sécurité juridique aux employeurs, aux travailleurs salariés et aux administrations concernées le plus vite possible.”

*

2. 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 moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een alternatief uit te werken voor de regeling die tot nog toe was vervat in de wet van 24 december 2020 ‘betreffende het verenigingswerk’ die op 31 december 2021 buiten werking treedt.² De betrokken wet beoogde een tijdelijke oplossing te bieden aan de juridische lacune die was ontstaan door de nietigverklaring door het Grondwettelijk Hof van de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’.³

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

² Zie artikel 72, eerste lid, van de wet van 24 december 2020.

³ GwH 23 april 2020, nr. 53/2020.

Het ontworpen alternatief, waaraan het streven naar een stabiel juridisch kader ten grondslag ligt, bestaat erin dat de regeling inzake het verenigingswerk wordt geïntegreerd in artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 ‘tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

De ontworpen wet moet worden gelezen in samenhang met het ontwerp van koninklijk besluit dat het voorwerp uitmaakt van de gelijktijdig met de voorliggende adviesaanvraag ingediende adviesaanvraag 70.597/1.⁴

Er wordt door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid een elektronische toepassing (*artikel17@work*) ter beschikking gesteld die het de werknemers, bedoeld in artikel 17, § 1, eerste lid, 1° en 3° tot en met 7°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969, mogelijk maakt om de in artikel 7/2 van het koninklijk besluit van 5 november 2002⁵ bedoelde gegevens te raadplegen.⁶ Tevens wordt daarbij aan werkgevers die de voornoemde werknemers tewerkstellen toegestaan om het aantal uren te raadplegen waarop hun werknemer nog kan worden tewerkgesteld (ontworpen artikel 9bis, § 2, van het koninklijk besluit van 5 november 2002; artikel 2 van het voorontwerp).

Artikel 3 van het voorontwerp van wet strekt tot het wijzigen van artikel 49bis, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 teneinde ongevallen overkomen aan werknemers bedoeld in artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 niet in aanmerking te laten komen voor het vaststellen van een verzwaaard risico bij de werkgever.

Het is de bedoeling dat de ontworpen wet, zoals het reeds genoemde ontwerp van koninklijk besluit 70.597/1, op 1 januari 2022 in werking treedt (artikel 4).

VORMVEREISTEN

4. Het voorontwerp van wet heeft mede betrekking op het verwerken van persoonsgegevens.⁷ Zoals ook is gebeurd naar aanleiding van de reeds genoemde adviesaanvraag 70.597/1, werd aan de gemachtigde gevraagd of de ontworpen regeling om advies werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

⁴ Adviesaanvraag 70.597/1 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

⁵ Koninklijk besluit van 5 november 2002 ‘tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’.

⁶ Zoals die bepalingen worden gewijzigd of ingevoegd bij het ontwerp van koninklijk besluit dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 70.597/1.

⁷ Zo wordt in het ontworpen artikel 9bis, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 5 november 2002 (artikel 2) gerefereerd aan de raadpleging van de gegevens bedoeld in artikel 7/2 van dat koninklijk besluit, zoals dat wordt ingevoegd bij het ontwerp van koninklijk besluit 70.597/1.

“Le 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 (dit règlement RGPD) est d’application depuis le 25 mai 2018 (article 99 du règlement RGPD) et a un effet direct en Belgique. Cela signifie que le règlement RGPD doit déjà être respecté au sein de la législation nationale pour tout traitement de données à caractère personnel relatives à des personnes concernées qui se trouvent sur le territoire de l’Union (il s’agit d’une obligation continue).

La mesure de l’avant-projet de loi et du projet d’arrêté royal suit l’avis n° 2.236 du CNT dans lequel les partenaires sociaux disposent que ‘Le Conseil se propose dès lors de développer en collaboration avec l’ONSS un outil adéquat permettant l’enregistrement du temps de travail via l’article 17, **sur la base de l’expérience dont l’Office dispose avec l’App actuelle développée dans le cadre du travail associatif et la plateforme student@work**’.

Tel que prévu pour l’application student@work, les données du travailleur article 17 sont privées. L’ONSS ne partagera les données avec aucune autres institutions publiques, ni avec des employeurs ou des agences intérimaires, ni avec des entreprises commerciales ou autre tiers.

Les données à caractère personnel qui seront reprises dans l’application ‘A17@work’ seront consultables uniquement par le travailleur lui-même (personne visée par les données) et par l’employeur si et seulement si le travailleur lui en donne accès.

L’application ‘A17@work’ rentre dans l’autorisation générale liée aux missions légales de l’ONSS. Il n’y a donc pas besoin d’introduire une demande spécifique auprès de l’autorité de protection des données.

L’application Dimona entre également dans l’autorisation générale liée aux missions légales de l’ONSS. Il n’y a donc pas besoin d’introduire une demande spécifique auprès de l’autorité de protection des données.”

Het valt bezwaarlijk te ontkennen dat met het ontwerp van koninklijk besluit 70.597/1 en, bij uitbreiding, met het voorontwerp van wet waarin wordt gerefereerd aan bepalingen van het koninklijk besluit, een nieuwe gegevensstroom tot stand wordt gebracht en dat beide teksten betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁸, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit 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.

Bijgevolg zal het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog moeten worden ingewonnen met betrekking tot het voorontwerp van wet.

5. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of

⁸ 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 of AVG).

toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In overeenstemming met de Franse tekst schrijve men aan het einde van de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp "... van de wettelijke pensioenstelsels, het laatst gewijzigd bij de wet van 1 december 2016, waarvan de bestaande tekst paragraaf 1 zal vormen, wordt aangevuld met een paragraaf 2, luidende:".

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 9*bis*, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 5 november 2002, moet worden geschreven "om aan de werkgevers die een werknemer tewerkstellen ...".

Artikel 3

8. Ook in de Franse tekst van artikel 3 van het voorontwerp moet worden vermeld dat artikel 49*bis*, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 werd vervangen⁹ bij de wet van 13 juli 2006.

*

⁹ Niet "ingevoegd", zoals in de Nederlandse tekst wordt vermeld.

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.

Dans la demande d'avis à l'examen, l'urgence est motivée comme suit :

« ° le système temporaire de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif expire le 31 décembre 2021 ;

° la mesure visée a pour objectif la prévoyance d'un système définitif et stable, en concertation avec les acteurs concernés ;

° la mesure nécessite l'adoption d'une loi et [d'un] arrêté royal ;

° il est nécessaire que la mesure entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022 afin que l'Office national de sécurité sociale puisse commencer les adaptations techniques nécessaires (développement de la nouvelle application 'article 17@work', adaptation de la Dimona et adaptation de l'application 'student@work') afin de permettre le plus tôt possible aux employeurs concernés de déclarer et contrôler les heures occupées sous l'article 17 ;

° il y a lieu de tenir compte que la mesure doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022 afin d'assurer la sécurité juridique aux employeurs, aux travailleurs salariés et aux administrations concernées le plus vite possible ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de prévoir une alternative au régime inscrit jusqu'à présent dans la loi du 24 décembre 2020 'relative au travail associatif', qui cessera d'être en vigueur le 31 décembre 2021². La loi concernée proposait une solution temporaire pour combler le vide juridique qui a découlé de l'annulation par la Cour constitutionnelle de la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale'³.

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

² Voir l'article 72, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 2020.

³ C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020.

L'alternative en projet, qui entend créer un cadre juridique plus stable, consiste à intégrer le régime relatif au travail associatif dans l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

La loi en projet doit se lire en combinaison avec le projet d'arrêté royal faisant l'objet de la demande d'avis 70.597/1, introduite en même temps que la demande d'avis à l'examen ⁴.

Une application électronique (*article17@work*) est mise à disposition par l'Office national de sécurité sociale pour permettre aux travailleurs visés à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o à 7^o inclus, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 de consulter les données visées à l'article 7/2 de l'arrêté royal du 5 novembre 2002 ⁵⁻⁶. En outre, cela permet aux employeurs qui occupent les travailleurs précités de consulter le nombre d'heures durant lesquelles leur travailleur peut encore être employé (article 9*bis*, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 5 novembre 2002; article 2 de l'avant-projet).

L'article 3 de l'avant-projet de loi vise à modifier l'article 49*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 10 avril 1971 'sur les accidents du travail', et ce afin que les accidents survenus aux travailleurs visés dans l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ne soient pas pris en compte pour la constatation d'un risque aggravé chez l'employeur.

L'intention est que la loi en projet, comme le projet d'arrêté royal 70.597/1 déjà évoqué, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (article 4).

FORMALITÉS

4. L'avant-projet de loi concerne notamment le traitement de données à caractère personnel ⁷. Comme pour la demande d'avis 70.597/1, précitée, il a également été demandé au délégué si le régime en projet avait été soumis pour avis à l'Autorité de protection des données. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Le 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 (dit règlement RGPD) est d'application depuis le 25 mai 2018

⁴ Demande d'avis 70.597/1 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant plusieurs dispositions relatives à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

⁵ Arrêté royal du 5 novembre 2002 'instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions'.

⁶ Telles que ces dispositions ont été modifiées ou insérées par le projet d'arrêté royal faisant l'objet de la demande d'avis 70.597/1.

⁷ Ainsi, l'article 9*bis*, § 2, 1^o, en projet, de l'arrêté royal du 5 novembre 2002 (article 2) fait référence à la consultation des données visées à l'article 7/2 de cet arrêté royal, tel qu'il a été inséré par le projet d'arrêté royal 70.597/1.

(article 99 du règlement RGPD) et a un effet direct en Belgique. Cela signifie que le règlement RGPD doit déjà être respecté au sein de la législation nationale pour tout traitement de données à caractère personnel relatives à des personnes concernées qui se trouvent sur le territoire de l'Union (il s'agit d'une obligation continue).

La mesure de l'avant-projet de loi et du projet d'arrêté royal suit l'avis n° 2.236 du CNT dans lequel les partenaires sociaux disposent que 'Le Conseil se propose dès lors de développer en collaboration avec l'ONSS un outil adéquat permettant l'enregistrement du temps de travail via l'article 17, **sur la base de l'expérience dont l'Office dispose avec l'App actuelle développée dans le cadre du travail associatif et la plateforme student@work**'.

Tel que prévu pour l'application student@work, les données du travailleur article 17 sont privées. L'ONSS ne partagera les données avec aucune autres institutions publiques, ni avec des employeurs ou des agences intérimaires, ni avec des entreprises commerciales ou autre tiers.

Les données à caractère personnel qui seront reprises dans l'application 'A17@work' seront consultables uniquement par le travailleur lui-même (personne visée par les données) et par l'employeur si et seulement si le travailleur lui en donne accès.

L'application 'A17@work' rentre dans l'autorisation générale liée aux missions légales de l'ONSS. Il n'y a donc pas besoin d'introduire une demande spécifique auprès de l'autorité de protection des données.

L'application Dimona entre également dans l'autorisation générale liée aux missions légales de l'ONSS. Il n'y a donc pas besoin d'introduire une demande spécifique auprès de l'autorité de protection des données ».

Il est difficile de nier que le projet d'arrêté royal 70.597/1 et, par extension, l'avant-projet de loi visant des dispositions de l'arrêté royal, mettent en place un nouveau flux de données et que ces deux textes concernent le traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁸, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose l'obligation de 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 faudra par conséquent encore recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données en ce qui concerne l'avant-projet de loi.

5. Si l'accomplissement de la formalité précitée devait 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.

⁸ 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 ou RGPD).

EXAMEN DU TEXTEArticle 2

6. Pour assurer la concordance avec le texte français, on écrira à la fin du texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet « ... van de wettelijke pensioenstelsels, het laatst gewijzigd bij de wet van 1 december 2016, waarvan de bestaande tekst paragraaf 1 zal vormen, wordt aangevuld met een paragraaf 2, luidende: ».

7. Dans le texte néerlandais de l'article 9*bis*, § 2, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 5 novembre 2002, on écrira « om aan de werkgevers die een werknemer tewerkstellen ... ».

Article 3

8. Dans le texte français de l'article 3 de l'avant-projet aussi, il convient de mentionner que l'article 49*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 10 avril 1971 'sur les accidents du travail' a été remplacé⁹ par la loi du 13 juillet 2006.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁹ Et non pas « inséré » (« ingevoegd »), comme le mentionne le texte néerlandais.