RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.597/1
van 8 december 2021

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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.597/1
du 8 décembre 2021

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’

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

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 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'.

Het ontwerp 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 1er 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 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'.

Le 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.

*

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

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:

> "° 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 l^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;
>
> ° 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit 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.[1] 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'.[2]

[1] Zie artikel 72, eerste lid, van de wet van 24 december 2020.

[2] GwH 23 april 2020, nr. 53/2020.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

Het ontworpen alternatief, waaraan het streven naar een stabieler 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'. Benevens een wijziging van die bepaling (artikel 1 van het ontwerp), strekt het ontwerp ertoe om diverse andere bepalingen aan te passen aan de wijziging van artikel 17 van het voornoemde koninklijk besluit van 28 november 1969. Het betreft bepalingen van hetzelfde koninklijk besluit (artikel 2), dan wel van andere koninklijke besluiten (artikelen 3 tot 5).

Het is de bedoeling dat het ontworpen koninklijk besluit, dat moet worden gelezen in samenhang met het voorontwerp van wet dat het voorwerp uitmaakt van de gelijktijdig met de voorliggende adviesaanvraag ingediende adviesaanvraag 70.596/1,[3] in werking treedt op 1 januari 2022 (artikel 6).

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de wetsbepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp. Wat de bepalingen van het ontwerp betreft die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens (artikelen 4 en 5), dient als rechtsgrond tevens een beroep te worden gedaan op 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'. Deze bepaling verleent aan de Koning de bevoegdheid om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, wijzigingen aan te brengen inzake de wijze van de inzameling van de gegevens nodig voor de toepassing van de sociale zekerheid en de fiscaliteit bij de werkgevers en de sociaal verzekerden, waarbij het beheer van de gegevens gebeurt overeenkomstig de bepalingen van de wet van 15 januari 1990 'houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid'. Tevens kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen nemen om de elektronische inzameling en de kwaliteit van de gegevens te bevorderen en te regelen.

BEVOEGDHEID

5. Het ontwerp heeft betrekking op activiteiten die kunnen worden verricht in de sociaal-culturele sector en in de sportsector. De organisaties die worden vermeld in het ontworpen artikel 17, § 1, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1, a), van het ontwerp), zijn dezelfde als die in een eerdere adviesaanvraag die leidde tot advies 69.397/1 van 14 juni 2021.[4] In dat advies werd, onder randnummer 3, onder meer het volgende opgemerkt:

[3] Adviesaanvraag 70.596/1 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'.

[4] Adv.RvS 69.397/1 van 14 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2021 'houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 betreffende het verenigingswerk', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2094/1.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

"In zoverre het voorontwerp daarmee het statuut van de verenigingswerker en de behandeling van de inkomsten uit het verenigingswerk op fiscaal vlak en op het vlak van de sociale zekerheid van toepassing verklaart, kan het worden ingepast in de federale bevoegdheden inzake arbeidsrecht, sociale zekerheid en inkomstenbelasting, aansprakelijkheid en verzekeringsrecht. Het betreft niettemin activiteiten in de sociaal-culturele sector die op zich behoren tot de culturele aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn[5] of waarvoor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is op grond van artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen".[6]

In advies 67.850/1 en 67.851/1 van 2 oktober 2020 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

'Het voorgaande neemt niet weg dat de voorgestelde regeling een aanzienlijke weerslag heeft op de sectoren waarin het verenigingsleven een belangrijk gegeven is, zoals bijvoorbeeld de sport-, de zorg- en de sociaal-culturele sector.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook heeft opgemerkt ten aanzien van het voorontwerp dat de wet van 18 juli 2018 is geworden, moet de federale overheid bij de uitoefening van de thans aan de orde zijnde federale bevoegdheden het evenredigheidsbeginsel in acht nemen, en moet zij derhalve erover waken dat zij de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen en gewesten niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt, meer bepaald wat betreft het georganiseerd vrijwilligerswerk in een aantal sectoren. Het verdient dan ook aanbeveling om met betrekking tot de ontworpen regeling inzake het verenigingswerk in overleg te treden met de gemeenschappen en gewesten[7], [8]".

Deze opmerking kan worden hernomen met betrekking tot het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit.

VORMVEREISTEN

6. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de ontworpen regeling bij de Europese Commissie werd aangemeld in het kader van de voorschriften inzake staatssteun. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

"La mesure vise à exclure **du régime de la sécurité sociale** les catégories visées 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. Elle n'accorde de ce fait aucun droit aux différentes branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

[5] *Voetnoot 3 uit het aangehaalde advies*: Artikel 4 van de wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (zie, onder meer wat het begrip "schone kunsten" betreft, hieronder mede begrepen de amateurkunsten, B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2016, p. 16 e.v.).

[6] *Voetnoot 4 uit het aangehaalde advies*: *Ibidem*, p. 23 e.v.

[7] *Voetnoot 5 uit het aangehaalde advies*: *Voetnoot 3 van het advies:* Adv.RvS 62.368/1/2/3/4 van 1 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 2018 'betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie', p. 50.

[8] *Voetnoot 6 uit het aangehaalde advies*: Adv.RvS 67.850/1 en 67.851/1 van 2 oktober 2020 over een voorstel van wet dat heeft geleid tot de wet van 24 december 2020 (*Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-1433/4, 6).

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

En outre, les activité socioculturelles et sportives, visées à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité, sont organisées sur une base non commerciale et sont donc de nature non économiques. Il n'est pas exclu que, dans certains cas, les utilisateurs ou les participants doivent acquitter une contribution financière. Toutefois, celle-ci ne couvrira qu'une partie des coûts réels. Cela ne modifie pas la nature non économique de cette activité, car ces contributions ne sauraient être considérées comme une véritable rémunération pour le service fourni."

De aangehaalde toelichting door de gemachtigde ten spijt, moet worden vastgesteld dat de ontworpen maatregel een economisch voordeel kan uitmaken voor de socio-economische en de sportsector en dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat ook organisaties met een economische dimensie onder het toepassingsgebied ervan vallen. In dat geval kan de ontworpen regeling neerkomen op een staatssteunregeling die in beginsel overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, voorafgaandelijk moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.[9]

7. Het ontwerp bevat bepalingen die betrekking hebben op het verwerken van persoonsgegevens. In dat verband werd aan de gemachtigde gevraagd of de ontworpen regeling om advies werd voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

"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.

[9] Zie ook het reeds genoemde adv.RvS 69.397/1 van 14 juni 2021, opm. 6.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

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 een nieuwe gegevensstroom tot stand wordt gebracht en dat het betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)[10], 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.

8. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,[11] 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, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

9. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat er een verschil in behandeling ontstaat tussen de in het ontwerp bedoelde personen en de personen die dezelfde activiteiten verrichten binnen de betrokken sectoren, maar die niet onder toepassing vallen van het met artikel 1 van het ontwerp gewijzigde artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969. Dergelijk verschil in behandeling tussen de in het ontwerp bedoelde vrijwilligers en de personen die zijn tewerkgesteld in het reguliere circuit en die dezelfde activiteiten verrichten, zal moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

[10] 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).

[11] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

Dit is ook het geval voor de ongelijke behandeling die voortvloeit uit bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling, zoals de keuze voor het hanteren van een verschillend plafond van 300 en 450 uren[12] en voor de scharnierdatum van 23 juli 2021 ten aanzien van uitsluitend personen die de activiteiten verrichten bedoeld in artikel 3, 7° en 8°, van de wet van 24 december 2020 en die een aanmemingsovereenkomst hebben gesloten tussen 1 januari 2021 en 23 juli 2021 (zie respectievelijk artikel 1, c) en d), van het ontwerp). Ook het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het ontworpen artikel 17, § 1/1, derde en vijfde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1, d), van het ontwerp) moet kunnen worden verantwoord.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[13]

Binnen het korte tijdsbestek van de adviesaanvraag onthoudt de afdeling Wetgeving zich, wat de mogelijke verantwoording van het verschil in behandeling betreft, van een verder onderzoek van de voornoemde bepalingen van het ontwerp. Voor zover als nuttig kan wat dat betreft tevens worden verwezen naar de opmerkingen die met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel werden gemaakt in advies 67.850/1-67.851/1 van de afdeling Wetgeving van 2 oktober 2020.[14]

Aanhef

10. Rekening houdend met hetgeen in dit advies onder randnummer 4 werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, voege men, onmiddellijk na het tweede lid van de aanhef, het volgende lid toe:

"Gelet op de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, artikel 38;".

[12] Naar het zeggen van de gemachtigde zou het gaan om twee sectoren die objectief verschillen.

[13] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

[14] Zie het reeds in voetnoot 8 vermelde adv.RvS 67.850/1 en 67.851/1 van 2 oktober 2020, opm. 6.2 tot 6.5 (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1433/4, 8-13). Zie eveneens het in voetnoot 4 genoemde adv.RvS 69.397/1 van 14 juni 2021, opm. 8 en 10.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

11. Het zesde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, formulere men als volgt:

"Gelet op advies nr. 2.236 van de Nationale Arbeidsraad, gegeven op 13 juli 2021;".

Artikel 1

12. Naar het zeggen van de gemachtigde wordt in de Nederlandse tekst, ter wille van de overeenstemming met de Franse tekst, in het ontworpen artikel 17, § 1/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969, het best geschreven "… waren verbonden gedurende de periode van een jaar voorafgaand aan het begin van de prestaties". Met deze suggestie kan worden ingestemd.

13. Gevraagd waarom in het ontworpen artikel 17, § 1/1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969, enkel aannemingsovereenkomsten worden beoogd die werden gesloten tussen 1 januari 2021 en 23 juli 2021, antwoordde de gemachtigde:

> "Gelet op het ontbreken van een geschikte regeling gedurende de eerste helft van jaar 2021 voor het verenigingswerk in de socio-culturele en amateurkunstensector, werd op vraag van de vertegenwoordigers van de socio-culturele sector een overgangsperiode van een jaar voorzien voor diegene die tussen 1 januari 2021 en 23 juli 2021 met een aannemingsovereenkomst gewerkt hebben. Op 23 juni 2021 werd de wet die voorziet in de uitbreiding van de tijdelijke regeling voor verenigingswerk in 2021 gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Het zou echter beter zijn om de overgangsregeling te voorzien tot 31 december 2021 aangezien de verenigingen in de socio-culturele en amateurkunstensector bij gebrek aan een regeling begin 2021 contracten gesloten hebben voor het hele jaar 2021. Deze contracten werden in de regel niet stopgezet en er werd dus geen nieuwe samenwerking aangegaan in kader van het verenigingswerk. De huidige overgangsregeling zou dus als onbedoeld gevolg hebben dat de personen in 2022 geen gebruik kunnen maken van de nieuwe regeling in het kader van artikel 17 RSZ-KB. Dit is uiteraard niet de bedoeling."

Vraag is of het derhalve de bedoeling is om de datum van 23 juli 2021 te vervangen door die van 31 december 2021. Het is immers zo dat de activiteiten bedoeld in artikel 3, 7° en 8°, van de wet van 24 december 2020 pas in die wet werden ingevoegd bij de wet van 20 juli 2021 'houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 24 december 2020 betreffende het verenigingswerk' die bekendgemaakt werd in het *Belgisch Staatsblad* van 23 juli 2021. De laatstgenoemde wet is retroactief in werking getreden met ingang van 8 mei 2021.

Voor welke datum uiteindelijk ook wordt geopteerd, de keuze van de datum zal moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel (zie de algemene opmerking onder randnummer 9).

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

Artikel 3

14. Aan het einde van artikel 3 van het ontwerp schrijve men "…, vervangen door de woorden 'artikel 17, § 1, eerste lid, 2°, 3°, 4°, 5°, 6° en 7°, van vorenbedoeld koninklijk besluit;'".

In gelijkaardige zin schrijve men in de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 7/2, van het koninklijk besluit van 5 november 2002[15] (artikel 4 van het ontwerp), "…, deelt de werkgever voor de personen, bedoeld in artikel 17, § 1, eerste lid, 1° en 3° tot en met 7°, van voormeld koninklijk besluit van …".

*

[15] 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'.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 :

« 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 1er 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 ;

o il y a lieu de tenir compte que la mesure doit entrer en vigueur au plus tard le 1er 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 1er, 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 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 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 2021 [1]. 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' [2].

[1] Voir l'article 72, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 2020.

[2] C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

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'. Outre une modification de cette disposition (article 1er du projet), le projet vise à adapter diverses autres dispositions à la modification de l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, précité. Il s'agit de dispositions du même arrêté royal (article 2) ou d'autres arrêtés royaux (articles 3 à 5).

L'intention est que l'arrêté royal en projet, qui doit se lire en combinaison avec l'avant-projet de loi faisant l'objet de la demande d'avis 70.596/1 [3], introduite en même temps que la demande d'avis à l'examen, entre en vigueur le 1er janvier 2022 (article 6).

4. Le régime en projet trouve un fondement juridique dans les dispositions législatives auxquelles font référence les deux premiers alinéas du préambule du projet. En ce qui concerne les dispositions du projet relatives au traitement de données à caractère personnel (articles 4 et 5), il y a également lieu d'invoquer à titre de fondement juridique 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'. Cette disposition habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à apporter des modifications en ce qui concerne le mode de collecte des données indispensables à l'application de la sécurité sociale et de la fiscalité auprès des employeurs et des assurés sociaux, la gestion des données étant assurée conformément aux dispositions de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale'. En outre, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue de promouvoir et de régler la collecte par voie électronique, ainsi que la qualité des données.

COMPÉTENCE

5. Le projet concerne des activités qui peuvent être exercées dans le secteur socioculturel et dans le secteur sportif. Les organisations mentionnées à l'article 17, § 1er, alinéa 1er, 4°, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 1er, a), du projet), sont les mêmes que celles figurant dans une demande d'avis antérieure qui a donné lieu à l'avis 69.397/1 du 14 juin 2021 [4]. Dans cet avis, au point 3, il a notamment été observé ce qui suit :

> « Dans la mesure où l'avant-projet, ce faisant, rend applicable le statut du travailleur associatif et le traitement des revenus du travail associatif sur le plan fiscal et sur celui de la sécurité sociale, il peut s'inscrire dans les compétences fédérales touchant au droit du travail, à la sécurité sociale et à l'impôt sur les revenus, au droit de la responsabilité et de l'assurance. Il s'agit néanmoins d'activités s'inscrivant dans le secteur socioculturel qui, en soi, relèvent des matières culturelles pour lesquelles les

[3] Demande d'avis 70.596/1 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'.

[4] Avis C.E. 69.397/1 du 14 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2021 'portant extension du champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2094/1.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

communautés sont compétentes [5] ou pour lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale est compétente sur la base de l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' [6].

Dans son avis 67.850/1 et 67.851/1 du 2 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes :

> 'Il n'en demeure pas moins que la réglementation proposée a une incidence considérable sur des secteurs dans lesquels la vie associative constitue un élément important, tels par exemple le secteur du sport, celui des soins et le secteur socioculturel.
>
> Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a également observé en ce qui concerne l'avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2018, lors de l'exercice des compétences fédérales qui sont ici en cause, l'autorité fédérale devra avoir égard au principe de proportionnalité, et elle doit dès lors veiller à ce que l'exercice des compétences des communautés et des régions ne soit pas rendue impossible ou exagérément difficile, notamment en ce qui concerne le volontariat organisé dans un certain nombre de secteurs. Il est dès lors fortement recommandé d'organiser une concertation avec les communautés et les régions en ce qui concerne le travail associatif' [7] » [8].

Cette observation peut être réitérée concernant le projet d'arrêté royal à l'examen.

FORMALITÉS

6. Il a été demandé au délégué si le régime en projet avait été notifié à la Commission européenne dans le cadre des prescriptions relatives aux aides d'État. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

> « La mesure vise à exclure **du régime de la sécurité sociale** les catégories visées 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. Elle n'accorde de ce fait aucun droit aux différentes branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés.
>
> En outre, les activité socioculturelles et sportives, visées à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité, sont organisées sur une base non commerciale et sont donc de nature non économiques. Il n'est pas exclu que, dans certains cas, les utilisateurs ou les participants doivent acquitter une contribution financière. Toutefois, celle-ci ne couvrira qu'une partie des coûts réels. Cela ne modifie pas la nature non économique de cette activité, car ces contributions ne sauraient être considérées comme une véritable rémunération pour le service fourni ».

---

[5] *Note 3 de l'avis cité :* Article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (voir, notamment, en ce qui concerne la notion de « beaux-arts », en ce compris les arts amateurs, B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Bruges, Die Keure, 2016, pp. 16 et suivantes).

[6] *Note 4 de l'avis cité* : *Ibidem*, pp. 23 et suivantes.

[7] *Note 5 de l'avis cité : Note 3 de l'avis :* Avis C.E. 62.368/1/2/3/4 du 1er décembre 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale', p. 124.

[8] *Note 6 de l'avis cité :* Avis C.E. 67.850/1 et 67.851/1 du 2 octobre 2020 sur une proposition de loi devenue la loi du 24 décembre 2020 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1433/4, p. 6).

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

En dépit de l'explication fournie par le délégué, force est de constater que la mesure en projet peut constituer un avantage économique pour les secteurs socio-économique et sportif et qu'il ne peut être exclu *a priori* que des organisations à dimension économique entrent également dans son champ d'application. Dans ce cas, le régime en projet peut être considéré comme une aide d'État qui doit en principe être notifiée au préalable à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [9].

7. Le projet comporte des dispositions concernant le traitement de données à caractère personnel. À cet égard, il a 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 comme suit :

> « 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 ».

Il est difficile de nier que le projet d'arrêté royal met en place un nouveau flux de données et que celui-ci concerne le traitement de données à caractère personnel.

[9] Voir aussi l'avis du C.E. 69.397/1 du 14 juin 2021, précité, observation 6.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données (RGPD) [10], 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.

8. Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [11], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

9. Le régime en projet a pour effet de créer une différence de traitement entre les personnes visées par le projet et celles qui exercent les mêmes activités au sein des secteurs concernés, mais qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, modifié par l'article 1er du projet. Une telle différence de traitement entre les bénévoles visés dans le projet et les personnes occupées dans le circuit régulier et qui exercent les mêmes activités devra pouvoir être justifiée à la lumière du principe d'égalité garanti par la Constitution.

Tel est également le cas pour l'inégalité de traitement résultant de certains éléments du régime en projet, comme le choix d'appliquer un plafond différent de 300 et 450 heures [12] et de la date charnière du 23 juillet 2021 à l'égard des seules personnes exerçant les activités visées à l'article 3, 7° et 8°, de la loi du 24 décembre 2020 et ayant conclu un contrat d'entreprise entre le 1er janvier 2021 et le 23 juillet 2021 (voir l'article 1er, respectivement c) et d), du projet). De même, il y a lieu de pouvoir justifier la différence de traitement découlant de l'article 17, § 1er/1, alinéas 3 et 5, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 1er, d), du projet).

Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la

[10] 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).

[11] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

[12] Selon les dires du délégué, il s'agirait de deux secteurs objectivement différents.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [13].

Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, la section de législation s'abstient de procéder à un examen plus approfondi des dispositions précitées du projet, en ce qui concerne la justification de la différence de traitement. Pour autant que de besoin, il peut également être renvoyé à cet égard aux observations formulées au sujet du principe d'égalité dans l'avis de la section de législation 67.850/1-67.851/1 du 2 octobre 2020[14].

Préambule

10. Compte tenu de l'observation formulée au point 4 du présent avis en ce qui concerne le fondement juridique du projet, on ajoutera, immédiatement après le deuxième alinéa du préambule, l'alinéa suivant :

« Vu la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, l'article 38 ; ».

11. Le sixième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, s'énoncera comme suit :

« Vu l'avis n° 2.236 du Conseil national du travail, donné le 13 juillet 2021 ; ».

Article 1er

12. Selon les déclarations du délégué, dans un souci de concordance avec le texte français, dans le texte néerlandais de l'article 17, § 1er/1, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, mieux vaut écrire « … waren verbonden gedurende de periode van een jaar voorafgaand aan het begin van de prestaties ». On peut se rallier à cette suggestion.

13. À la question de savoir pourquoi l'article 17, § 1er/1, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ne vise que les contrats d'entreprise conclus entre le 1er janvier 2021 et le 23 juillet 2021, le délégué a répondu :

> « Gelet op het ontbreken van een geschikte regeling gedurende de eerste helft van jaar 2021 voor het verenigingswerk in de socio-culturele en amateurkunstensector, werd op vraag van de vertegenwoordigers van de socio-culturele sector een overgangsperiode van een jaar voorzien voor diegene die tussen 1 januari 2021 en 23 juli 2021 met een aannemingsovereenkomst gewerkt hebben. Op 23 juni 2021 werd de wet die voorziet in

[13] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

[14] Voir les avis C.E. 67.850/1 et 67.851/1 du 2 octobre 2000, déjà mentionnés dans la note 8, observations 6.2 à 6.5 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1433/4, pp. 8-13). Voir également l'avis C.E. 69.397/1 du 14 juin 2021 cité dans la note 4, observations 8 et 10.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡

de uitbreiding van de tijdelijke regeling voor verenigingswerk in 2021 gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Het zou echter beter zijn om de overgangsregeling te voorzien tot 31 december 2021 aangezien de verenigingen in de socio-culturele en amateurkunstensector bij gebrek aan een regeling begin 2021 contracten gesloten hebben voor het hele jaar 2021. Deze contracten werden in de regel niet stopgezet en er werd dus geen nieuwe samenwerking aangegaan in kader van het verenigingswerk. De huidige overgangsregeling zou dus als onbedoeld gevolg hebben dat de personen in 2022 geen gebruik kunnen maken van de nieuwe regeling in het kader van artikel 17 RSZ-KB. Dit is uiteraard niet de bedoeling ».

La question se pose de savoir si l'intention est dès lors de remplacer la date du 23 juillet 2021 par celle du 31 décembre 2021. En effet, les activités visées à l'article 3, 7° et 8°, de la loi du 24 décembre 2020 n'ont été insérées dans cette loi que par la loi du 20 juillet 2021 'portant extension du champ d'application de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif', qui a été publiée au *Moniteur belge* le 23 juillet 2021. Cette dernière loi est entrée en vigueur avec effet rétroactif le 8 mai 2021.

Quelle que soit la date finalement retenue, le choix de la date devra pouvoir être justifié à la lumière du principe d'égalité (voir l'observation générale au point 9).

Article 3

14. À la fin de l'article 3 du projet, on écrira « ... sont remplacés par les mots 'l'article 17, § 1er, alinéa 1er, 2°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7°, de l'arrêté royal précité ;' ».

Dans un même sens, on écrira dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 7/2, en projet, de l'arrêté royal du 5 novembre 2002[15] (article 4 du projet), « …, deelt de werkgever voor de personen, bedoeld in artikel 17, § 1, eerste lid, 1° en 3° tot en met 7°, van voormeld koninklijk besluit van … ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[15] 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'.

‡LW-BHMVLFEAJ-HAFJHUQ‡