



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.568/1
van 20 januari 2023

avis 72.568/1
du 20 janvier 2023

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
invoering van een tijdelijk
crisiskader overbruggingsrecht
in geval van noodsituaties'

un avant-projet de loi
'instaurant un cadre
temporaire de crise de droit
passerelle en cas de situations
d'urgence'

Op 21 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot invoering van een tijdelijk crisiskader overbruggingsrecht in geval van noodsituaties’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 januari 2023. 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 Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2023.

*

Le 21 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘instaurant un cadre temporaire de crise de droit passerelle en cas de situations d’urgence’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 12 janvier 2023. 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 Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2023.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de basisprincipes van een crisiskader te bepalen waaronder het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten tijdelijk kan worden uitgebreid, met soepelere toekenningsmodaliteiten en in bepaalde gevallen een hogere financiële uitkering.

Artikel 3 van het voorontwerp stelt het toepassingsgebied van het tijdelijk crisiskader overbruggingsrecht in geval van noodsituaties vast (eerste en tweede lid) en verleent delegaties aan de Koning om de noodsituatie af te kondigen en de nadere regels ervan te bepalen (derde tot vijfde lid).

De artikelen 4 en 5 bepalen de voorwaarden waaraan de zelfstandigen, helpers en meewerkende echtgenoten moeten voldoen, en machtigen de Koning om deze voorwaarden uit te breiden of te beperken.

De artikelen 6 en 7 regelen de procedure voor het aanvragen en verlenen van het overbruggingsrecht. Artikel 8 bevat de voorschriften in het geval de situatie van de begunstigde wijzigt waardoor deze niet langer aanspraak kan maken op de financiële uitkering, terwijl artikel 9 voorziet in een cumulatieplafond met andere vervangingsinkomens. De artikelen 10 en 11 regelen voorts nog de terugvordering van onterecht uitbetaalde financiële uitkeringen, terwijl de artikelen 12 en 13 de verjaringsregels bevatten voor vorderingen in het kader van de ontworpen regeling.

Artikel 14 bepaalt verder dat de financiële uitkering overeenkomstig de ontworpen regeling niet in rekening zal worden gebracht bij het bepalen van de maximale duur van het ‘reguliere’ overbruggingsrecht, voorzien in hoofdstuk 3 van titel 9 van de programmawet van 26 december 2022.

De aan te nemen wet zal in werking treden op een nog niet nader bepaalde datum (artikel 15).

VORMVEREISTEN

3.1. Het voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Dat geldt in het bijzonder voor artikel 6, § 2, tweede lid, artikel 7, derde lid, en artikel 8,

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

§ 1, tweede lid, die voorzien in de registratie door het sociaal verzekeringsfonds van aanvragen in het informaticanetwerk van het sociaal statuut der zelfstandigen, dat beheerd wordt door het Rijksinstituut.

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’, 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.

3.2. Gevraagd of er sprake is van een verwerking van persoonsgegevens en of het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd ingewonnen, antwoordde de gemachtigde:

“Ons inziens heeft het wetsontwerp geen dergelijke gevolgen. Het betreft immers een toepassing van het klassieke overbruggingsrecht (hoofdstuk 3 van Titel 9 van de Programmawet van 26 december 2022). Het betreft geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens, noch het specificeren of wijzigen van een bestaande verwerking.”

3.3. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit over het wetsontwerp moet nog worden ingewonnen. De omstandigheid dat, zoals de gemachtigde aanvoert, het zou gaan om een toepassing van het klassieke overbruggingsrecht en aldus een bestaande verwerking van persoonsgegevens, doet daar geen afbreuk aan, aangezien het toepassingsgebied van de bestaande regeling van de verwerking van persoonsgegevens door het voorontwerp wordt gewijzigd.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 3, vijfde lid, van het voorontwerp machtigt de Koning om de “criteria en de wijze waarop vastgesteld wordt dat het tijdelijk crisiskader overbruggingsrecht in geval van noodsituaties van toepassing is op de situatie van de aanvrager” te bepalen.

Op die wijze wordt de Koning op indirecte wijze gemachtigd om vast te stellen welke gegevens in een aanvraag tot het verkrijgen van het overbruggingsrecht in geval van

² 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.

noodsituaties moeten worden opgenomen; deze gegevens worden vervolgens geregistreerd in het informaticanetwerk van het sociaal statuut der zelfstandigen, beheerd door het Rijksinstituut.

Daarnaast machtigt artikel 5, derde lid, 3), van het voorontwerp de Koning om “andere criteria en/of aanvullende criteria [vast te stellen] in functie van de aard van de crisis”.

4.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.³

In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁴

4.3. In de mate dat zij de verwerking van bijkomende categorieën van persoonsgegevens zouden impliceren, valt op te merken dat de in artikel 3, vijfde lid, en artikel 5, derde lid, 3), van het voorontwerp ontworpen machtigingen aan de Koning op te algemene wijze geformuleerd zijn en bijgevolg niet voldoen aan het voormelde vereiste van een voorafgaande tussenkomst van de wetgever.

5.1. Het voorontwerp bevat een machtiging aan de Koning om de noodsituatie af te kondigen voor maximaal drie maanden (artikel 3, derde lid, van het voorontwerp), telkens verlengbaar voor een periode van maximaal drie maanden (artikel 3, vierde lid), waarbij het koninklijk besluit waarbij de noodsituatie wordt afgekondigd de redenen dient te vermelden waarom de bedoelde situatie beantwoordt aan de in artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp gegeven omschrijving van een maatschappelijke en/of socio-economische noodsituatie, de specifieke doelgroep dient te bepalen, de criteria en de wijze moet vermelden waarop vastgesteld wordt dat voormeld tijdelijk crisiskader van toepassing is op de situatie van de aanvrager, evenals de geldingsduur ervan (artikel 3, vijfde lid).

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

Ook de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp bevatten een aantal ruime machtigingen aan de Koning. Zo bepaalt artikel 4 van het voorontwerp de toepassingsvoorwaarden van het overbruggingsrecht, waarbij de Koning tevens wordt gemachtigd om deze concrete voorwaarden uit te breiden of te beperken, dan wel te schrappen. Zo ook bevat artikel 5 van het voorontwerp een machtiging aan de Koning om de kalendermaand en de referentiemaand te bepalen voor het voldoen aan de voorwaarde betreffende het omzetverlies, alsook om het percentage van het minimale omzetverlies te verhogen (“tot maximaal 60%”), het bedrag van de financiële uitkering te moduleren (“waarbij het bedrag van de financiële uitkering steeds minstens 50% en maximaal 150% van het bedrag bedoeld in artikel 192, § 1 [lees: 196, § 1], van de programmawet, bedraagt”), en om andere en/of aanvullende criteria vast te stellen in functie van de aard van de crisis.

5.2. Hierover bevraagd, lichtte de gemachtigde de draagwijdte van deze machtigingen als volgt toe:

“Deze bepalingen creëren een duidelijk referentiekader, waaraan toekomstige tijdelijke crisismaatregelen zich moeten houden. Het recente verleden (maart 2020 tot heden) met de talrijke én diverse crisissen (COVID-19 pandemie met de verschillende fases, overstromingen, conflict Oekraïne, energiecrisis) illustreert dat crisissen onvoorspelbaar zijn en dat het uitwerken van een tijdelijke crisismaatregel telkenmale maatwerk is. Op uitdrukkelijke vraag van de sociale partners in het Algemeen Beheerscomité werd dan ook voorzien in een wettelijk referentiekader, dat toelaat om snel tijdelijke crisismaatregelen uit te werken. Dit wettelijk referentiekader bevat alle essentiële elementen, en zorgt voor de nodige kadrering door de grenzen te bepalen waarbinnen de Koning moet blijven. Bijgevolg zijn wij van mening dat dit wettelijk referentiekader niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel.”

5.3. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het te dezen van belang zijnde recht op sociale zekerheid. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan “de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel” toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23 van de Grondwet machtigingen niet verbiedt voor zover de machtigingen betrekking hebben op “maatregelen”⁵, op

⁵ GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39 en GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B. 7.

“de tenuitvoerlegging van maatregelen”⁶, op “het aannemen van maatregelen”⁷ of op “bevoegdheden”⁸ waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven en dat artikel 23 van de Grondwet zich “geenszins ertegen verzet dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid opdraagt een bepaalde aangelegenheid, waarvan hij het onderwerp aanduidt, nader te regelen”.⁹

Hoewel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23 van de Grondwet de bevoegde “wetgever niet [verplicht] om alle essentiële elementen van het recht” te regelen,¹⁰ blijkt uit de adviespraktijk van de Raad van State dat hij van oordeel is dat uit deze arresten desalniettemin blijkt dat de wetgever zich er bij het bepalen van het “onderwerp” van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.¹¹

5.4. Artikel 5 van het voorontwerp verleent de Koning de bevoegdheid om de precieze modaliteiten van de steun te bepalen in een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, met name om de voorwaarde van de omzetsdaling binnen de wettelijk gestelde grenzen aan te passen en de minimum- en maximumgrenzen aan de financiële uitkering te veranderen in functie van de vereiste omzetsdaling. Blijkens de memorie van toelichting strekt deze machtiging ertoe om “de mogelijkheid [te laten] om de precieze omvang van de steun bij elke crisis af te stemmen op de ernst en de duur ervan”.

Bijgevolg staat het aan de Koning om de draagwijdte van het overbruggingsrecht aan te passen binnen de door de wetgever vastgestelde vork. Gelet op de wettelijk bepaalde onder- en bovengrenzen, is deze machtiging dan ook aanvaardbaar.

5.5. Wat de toekenningsvoorwaarden en het personeel toepassingsgebied betreft, wordt de Koning evenwel gemachtigd om deze te bepalen, aangezien hij de wettelijke voorwaarden van artikel 4 van het voorontwerp telkens kan uitbreiden of beperken, dan wel, wat de in artikel 4, 4°,

⁶ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.39; GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.3; GwH 11 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2. Zie ook GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.6.4.

⁷ GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1.

⁸ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.16.1.

⁹ GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.13.3.

¹⁰ GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.9; GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, B.5.4; GwH 27 juni 2019, nr. 105/2019, B.6; GwH 24 oktober 2019, nr. 148/2019, B.31; GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.9.1.

¹¹ Zie adv.RvS 63.964/4/VR van 16 oktober 2018, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-813/1. Zie ook bijvoorbeeld adv.RvS 62.477/1, op 19 februari 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1588/1, 191-224; adv.RvS 68.701/1 van 26 januari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 februari 2021 ‘tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1768/1.

van het voorontwerp gestelde voorwaarde betreft, schrappen. Aldus wordt, wat de toekenningsvoorwaarden en het personeel toepassingsgebied betreft, de reikwijdte van de ontworpen regeling niet voldoende bij wet zelf vastgesteld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 5

6. In artikel 5, derde lid, 2), van het voorontwerp dient verwezen te worden naar het bedrag bedoeld in artikel 196, § 1, van de programmawet (niet: 192, § 1).

Artikel 13

7.1. De verjaringstermijn voor het terugvorderen van ten onrechte betaalde financiële uitkeringen wordt door artikel 13, derde lid, van het voorontwerp bepaald op vijf jaar ingeval de betaling werd bekomen door “bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen” of “indien de begunstigde de verplichting bepaald in artikel 8, § 2, niet heeft nageleefd”. Deze verjaringstermijn neemt slechts een aanvang op de dag waarop het sociaal verzekeringsfonds daadwerkelijk kennis heeft van de voormelde omstandigheden.

7.2. De afdeling Wetgeving merkte eerder in advies 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022 over een vergelijkbare regeling op:¹²

“De verjaringstermijn voor het terugvorderen van ten onrechte betaalde financiële uitkeringen wordt door artikel 199, derde lid, van het voorontwerp bepaald op vijf jaar in geval de betaling werd bekomen door ‘bedrieglijke handelingen of door valse of opzettelijk onvolledige verklaringen’ of ‘indien de begunstigde de verplichting bepaald in artikel 193, § 2, niet heeft nageleefd’. Deze verjaringstermijn neemt slechts een aanvang op de dag waarop het sociaal verzekeringsfonds kennis heeft van de voormelde omstandigheden.

Het voorzien in verjaringstermijnen strekt ertoe de rechtszekerheid te verzekeren, mogelijke verweerders te beschermen tegen oude aanspraken die moeilijk te weerleggen zijn, en te voorkomen dat rechtscolleges uitspraken doen op basis van bewijsmiddelen die onbetrouwbaar en onvolledig zijn geworden door het verstrijken van de tijd.¹³

Vastgesteld dient te worden dat gelet op voormeld aanvangspunt van de verjaringstermijn, de ontworpen verjaringsregeling tot gevolg kan hebben dat de vordering tot terugbetaling van de in artikel 185, 1°, bedoelde financiële uitkering die ten onrechte werd uitbetaald in voormelde omstandigheden *de facto* onverjaarbaar is zolang niet kan worden aangetoond dat het sociaal verzekeringsfonds van de voormelde omstandigheden heeft kennisgenomen. De vraag rijst of zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp. In voorkomend geval verdient het aanbeveling om hiervoor bijkomend in de memorie van toelichting in een verantwoording te voorzien.

Dit geldt des te meer aangezien overeenkomstig artikel 5ter, § 4, van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale

¹² Adv.RvS 72.474/1-2-3-4 van 10 november 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 26 december 2022 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 3015/1).

¹³ Voetnoot 80 van het aangehaalde advies: Zie onder meer EHRM 26 november 2013, nr. 41248/06, *Bogdel t. Litouwen*, §§ 79-80; EHRM 13 februari 2020, nr. 25137/16, *Sanofi Pasteur t. Frankrijk*, § 49 en verwijzingen aldaar.

zekerheid' voor de betrokken verwerking van persoonsgegevens een maximale bewaartermijn geldt van 'één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren, en in voorkomend geval, de integrale betaling van alle hiermee verbonden bedragen' en de ontworpen verjaringsregeling in voormeld geval aldus ook tot gevolg kan hebben dat de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens onbepaald is behalve in de gevallen waarin de misleiding daadwerkelijk werd vastgesteld.¹⁴”

De hiervoor aangehaalde opmerking uit advies 72.474/1-2-3-4 geldt ook voor artikel 13 van het voorontwerp.

*

¹⁴ Voetnoot 81 van het aangehaalde advies: Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens (adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2).

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de définir les principes de base d'un cadre de crise selon lesquels le droit passerelle pour les travailleurs indépendants, les aidants et les conjoints aidants peut être temporairement étendu, avec des modalités d'octroi plus souples et, dans certains cas, une prestation financière plus élevée.

L'article 3 de l'avant-projet fixe le champ d'application du cadre temporaire de crise de droit passerelle en cas de situations d'urgence (alinéas 1^{er} et 2) et accorde des délégations au Roi pour déclarer la situation d'urgence et en fixer les modalités (alinéas 3 à 5).

Les articles 4 et 5 définissent les conditions auxquelles les travailleurs indépendants, les aidants et les conjoints aidants doivent satisfaire et habiliter le Roi à étendre ou à limiter ces conditions.

Les articles 6 et 7 règlent la procédure de demande et d'octroi du droit passerelle. L'article 8 contient les prescriptions applicables lorsque la situation du bénéficiaire change, celui-ci ne pouvant ainsi plus prétendre à la prestation financière, tandis que l'article 9 prévoit un plafond de cumul avec d'autres revenus de remplacement. Les articles 10 et 11 règlent ensuite encore la récupération des prestations financières indûment payées, tandis que les articles 12 et 13 contiennent les règles de prescription pour les actions dans le cadre de la réglementation en projet.

L'article 14 prévoit par ailleurs que la prestation financière octroyée conformément à la réglementation en projet ne sera pas prise en compte lors de la détermination de la durée maximale du droit passerelle 'régulier', prévu par le chapitre 3 du titre 9 de la loi-programme du 26 décembre 2022.

La loi dont l'adoption est envisagée entrera en vigueur à une date encore indéterminée (article 15).

FORMALITÉS

3.1. L'avant-projet comporte des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel. Tel est particulièrement le cas de l'article 6, § 2, alinéa 2, de l'article 7, alinéa 3, et de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, qui prévoient l'enregistrement, par la caisse d'assurances

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

sociales, de demandes dans le réseau informatique du statut social des travailleurs indépendants, qui est géré par l'Institut national.

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, impose 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', 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.

3.2. À la question de savoir s'il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel et si l'avis de l'Autorité de protection des données a été recueilli, le délégué a répondu :

« Ons inziens heeft het wetsontwerp geen dergelijke gevolgen. Het betreft immers een toepassing van het klassieke overbruggingsrecht (hoofdstuk 3 van Titel 9 van de Programmawet van 26 december 2022). Het betreft geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens, noch het specificeren of wijzigen van een bestaande verwerking ».

3.3. L'avis de l'Autorité de protection des données sur le projet de loi doit encore être recueilli. La circonstance, invoquée par le délégué, selon laquelle il s'agirait d'une application du droit passerelle classique et, partant, d'un traitement de données à caractère personnel existant, n'y change rien, dès lors que le champ d'application de la réglementation existante du traitement de données à caractère personnel est modifié par l'avant-projet.

Si, consécutivement à cet avis à recueillir, le texte soumis au Conseil d'État devait encore subir des modifications², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'article 3, alinéa 5, de l'avant-projet habilite le Roi à définir « les critères et la manière dont il est établi que le cadre temporaire de crise en cas de situations d'urgence s'applique à la situation du demandeur ».

Le Roi est ainsi indirectement habilité à déterminer les données qui doivent figurer dans une demande d'obtention du droit passerelle en cas de situations d'urgence ; ces données sont

² 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.

ensuite enregistrées dans le réseau informatique du statut social des travailleurs indépendants, géré par l'Institut national.

Par ailleurs, l'article 5, alinéa 3, 3), de l'avant-projet habilite le Roi à « établir d'autres critères et/ou des critères supplémentaires selon la nature de la crise ».

4.2. Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ³.

À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁴.

4.3. Dans la mesure où elles impliqueraient le traitement de catégories supplémentaires de données à caractère personnel, force est d'observer que les habilitations au Roi en projet à l'article 3, alinéa 5, et à l'article 5, alinéa 3, 3), de l'avant-projet sont formulées en des termes trop généraux et, par conséquent, ne répondent pas à l'exigence précitée d'une intervention préalable du législateur.

5.1. L'avant-projet habilite le Roi à déclarer la situation d'urgence pour une durée maximale de trois mois (article 3, alinéa 3, de l'avant-projet), qui peut être prolongée chaque fois pour une période de trois mois au maximum (article 3, alinéa 4), l'arrêté royal qui déclare la situation d'urgence devant mentionner les raisons pour lesquelles la situation évoquée correspond à la description d'une situation d'urgence sociale et/ou socio-économique, donnée à l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet, devant déterminer le groupe cible spécifique et devant préciser les critères et la manière dont il est établi que le cadre temporaire de crise précité s'applique à la situation du demandeur, ainsi que sa période d'application dans le temps (article 3, alinéa 5).

Les articles 4 et 5 de l'avant-projet contiennent eux aussi un certain nombre de délégations étendues au Roi. Ainsi, l'article 4 de l'avant-projet détermine les conditions

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁴ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 1951/1, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

d'application du droit passerelle, le Roi étant également habilité à étendre ou à limiter ces conditions concrètes, ou à les supprimer. L'article 5 de l'avant-projet habilite lui aussi le Roi à déterminer le mois civil et le mois de référence pour satisfaire à la condition relative à la diminution du chiffre d'affaires, ainsi qu'à augmenter le pourcentage de la diminution minimale du chiffre d'affaires (« jusqu'à un maximum de 60% »), à moduler le montant de la prestation (« le montant de la prestation financière étant toujours au moins égal à 50% et au maximum égal à 150% du montant visé à l'article 192, § 1^{er} [lire : 196, § 1^{er}], de la loi-programme »), et à établir d'autres critères et/ou des critères supplémentaires selon la nature de la crise.

5.2. Interrogé à ce sujet, le délégué a commenté la portée de ces habilitations comme suit :

« Deze bepalingen creëren een duidelijk referentiekader, waaraan toekomstige tijdelijke crisismaatregelen zich moeten houden. Het recente verleden (maart 2020 tot heden) met de talrijke én diverse crisissen (COVID-19 pandemie met de verschillende fases, overstromingen, conflict Oekraïne, energiecrisis) illustreert dat crisissen onvoorspelbaar zijn en dat het uitwerken van een tijdelijke crisismaatregel telkenmale maatwerk is. Op uitdrukkelijke vraag van de sociale partners in het Algemeen Beheerscomité werd dan ook voorzien in een wettelijk referentiekader, dat toelaat om snel tijdelijke crisismaatregelen uit te werken. Dit wettelijk referentiekader bevat alle essentiële elementen, en zorgt voor de nodige kadrering door de grenzen te bepalen waarbinnen de Koning moet blijven. Bijgevolg zijn wij van mening dat dit wettelijk referentiekader niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel ».

5.3. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cet effet, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la sécurité sociale, qui importe en l'occurrence. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits, dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

En vertu de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il revient à « la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134 » de garantir les droits économiques, sociaux et culturels et de déterminer les conditions de leur exercice. Il ressort tant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que des avis de la section de législation du Conseil d'État que l'article 23 de la Constitution doit être considéré comme une des dispositions de la Constitution qui réservent certaines matières à un législateur.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'article 23 de la Constitution n'interdit pas les habilitations pour autant que celles-ci portent sur des « mesures »⁵, sur « l'exécution de mesures »⁶, sur « l'adoption de mesures »⁷ ou sur des « compétences »⁸ dont

⁵ C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, B.39 et C.C., 30 avril 2015, n° 47/2015, B.7.

⁶ C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.39 ; C.C., 18 décembre 2008, n° 182/2008, B.6.3 ; C.C., 11 juillet 2013, n° 110/2013, B.4 ; C.C., 3 avril 2014, n° 62/2014, B.3.2. Voir également C.C., 5 mai 2009, n° 73/2009, B.6.4.

⁷ C.C., 28 juin 2012, n° 84/2012, B.5.2 ; C.C., 17 mars 2016, n° 42/2016, B.8.1.

⁸ C.C., 6 octobre 2016, n° 125/2016, B.16.1.

l'objet a été déterminé par le législateur compétent et que l'article 23 de la Constitution « ne s'oppose nullement à ce que le législateur confie au Roi le pouvoir de préciser une matière déterminée, dont il désigne l'objet »⁹.

Bien qu'il apparaisse de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'article 23 de la Constitution « n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit »¹⁰, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que ce dernier estime qu'il ressort néanmoins de ces arrêts que pour définir l'« objet » d'un droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, le législateur ne peut pas se contenter de confier simplement au gouvernement le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits¹¹.

5.4. L'article 5 de l'avant-projet attribue au Roi le pouvoir de déterminer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les modalités précises du soutien, c'est-à-dire d'adapter la condition de la diminution du chiffre d'affaires dans les limites prévues par la loi et de modifier les limites minimales et maximales de la prestation financière en fonction de la diminution requise du chiffre d'affaires. Selon l'exposé des motifs, cette habilitation vise à permettre « d'adapter l'ampleur exacte du soutien pour chaque crise en fonction de sa gravité et de sa durée ».

Il revient par conséquent au Roi d'adapter la portée du droit passerelle dans la fourchette définie par le législateur. Compte tenu de la limite inférieure et supérieure prévue par la loi, cette habilitation peut dès lors être admise.

5.5. En ce qui concerne les conditions d'octroi et le champ d'application personnel, le Roi est toutefois habilité à les déterminer, dès lors qu'il peut chaque fois étendre ou limiter les conditions légales prévues à l'article 4 de l'avant-projet, ou, en ce qui concerne la condition posée à l'article 4, 4°, de l'avant-projet, la supprimer. Ainsi, en ce qui concerne les conditions d'octroi et le champ d'application personnel, la portée de la réglementation en projet n'est pas suffisamment définie par la loi même.

⁹ C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.13.3.

¹⁰ C.C., 15 juin 2017, n° 71/2017, B.9; C.C., 21 juin 2018, n° 77/2018, B.5.4; C.C., 27 juin 2019, n° 105/2019, B.6; C.C., 24 octobre 2019, n° 148/2019, B.31; C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.9.1.

¹¹ Voir l'avis C.E. 63.964/4/VR du 16 octobre 2018, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-19, n° A-813/1. Voir aussi, par exemple, l'avis C.E. 62.477/1, donné le 19 février 2018, sur un avant-projet devenu le décret du l'Autorité flamande du 6 juillet 2018 'betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1588/1, pp. 191-224; l'avis C.E. 68.701/1 du 26 janvier 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 28 février 2021 'modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 1768/1.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 5

6. L'article 5, alinéa 3, 2), de l'avant-projet doit faire référence au montant visé à l'article 196, § 1^{er}, de la loi-programme (et non : 192, § 1^{er}).

Article 13

7.1. L'article 13, alinéa 3, de l'avant-projet fixe à cinq ans le délai de prescription pour la récupération de prestations financières payées indûment si le paiement a été obtenu à la suite de « manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes » ou « si le bénéficiaire n'a pas respecté l'engagement fixé à l'article 8, § 2 ». Ce délai de prescription ne prend cours qu'à la date à laquelle la caisse d'assurances sociales a effectivement connaissance des circonstances précitées.

7.2. Dans l'avis 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022 sur un dispositif comparable, la section de législation a observé précédemment ce qui suit : ¹²

« L'article 199, alinéa 3, de l'avant-projet fixe à cinq ans le délai de prescription pour la répétition de prestations financières payées indûment si le paiement a été obtenu à la suite de 'manœuvres frauduleuses ou de déclarations fausses ou sciemment incomplètes' ou 'si le bénéficiaire n'a pas respecté l'engagement fixé à l'article 193, § 2'. Ce délai de prescription ne prend cours qu'à la date à laquelle la caisse d'assurances sociales a connaissance des circonstances précitées.

Prévoir des délais de prescription vise à garantir la sécurité juridique, à mettre les défendeurs potentiels à l'abri de plaintes tardives peut-être difficiles à contrer, et à empêcher que les tribunaux statuent à partir d'éléments de preuve auxquels on ne pourrait plus ajouter foi et qui seraient incomplets en raison du temps écoulé ¹³.

Force est de constater que, compte tenu du point de départ précité prévu pour le délai de prescription, le régime de prescription en projet peut impliquer que l'action en répétition de la prestation financière visée à l'article 185, 1^o, payée indûment, est *de facto* imprescriptible dans les circonstances précitées tant qu'il ne peut pas être démontré que la caisse d'assurances sociales a pris connaissance de ces circonstances. La question se pose de savoir si cela correspond bien à l'intention des auteurs de l'avant-projet. Le cas échéant, il est recommandé de prévoir une justification complémentaire à ce sujet dans l'exposé des motifs.

Il en est d'autant plus ainsi que, conformément à l'article 5^{ter}, § 4, de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale', une durée maximale de conservation 'ne pouvant excéder un an après la prescription de toutes les actions qui relèvent de la compétence du responsable du traitement et, le cas échéant, du paiement intégral de tous les montants y liés' s'applique au traitement concerné des données à caractère personnel, et que, en l'occurrence, le régime de

¹² Avis C.E. 72.474/1-2-3-4 du 10 novembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 26 décembre 2022, (Doc. parl., Chambre, 2022-23, n° 3015/1).

¹³ Note de bas de page 80 de l'avis cité : Voir entre autres Cour eur. D.H., 26 novembre 2013, n° 41248/06, *Bogdel c. Lituanie*, §§ 79-80; Cour eur. D.H., 13 février 2020, n° 25137/16, *Sanofi Pasteur c. France*, § 50 et références qui y sont faites.

prescription en projet peut donc également avoir pour effet que la durée maximale de conservation des données soit indéterminée, sauf dans les cas où le dol a été effectivement établi ¹⁴ ».

L'observation précitée de l'avis 72.474/1-2-3-4 s'applique aussi à l'article 13 de l'avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁴ *Note de bas de page 81 de l'avis cité* : Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur.

À cet égard, la section de législation, considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données (avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 1951/1, observation 101). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2).