



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.545/16
van 17 december 2025

avis 78.545/16
du 17 décembre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 12 augustus 2024 ter
uitvoering, wat betreft de
arbeidsongevallenverzekering voor
zelfstandige medewerkers
werkzaam via digitaal platform
opdrachtgever, van de artikelen 19,
19/1, 19/2 en 21 van de wet van
3 oktober 2022 houdende diverse
arbeidsbepalingen’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 12 août 2024
portant exécution, en ce qui
concerne l’assurance accidents du
travail pour les collaborateurs
indépendants occupés par une
plateforme numérique donneuse
d’ordres, des articles 19, 19/1,
19/2 et 21 de la loi du
3 octobre 2022 portant des
dispositions diverses relatives au
travail’

Op 24 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 augustus 2024 ter uitvoering, wat betreft de arbeidsongevallenverzekering voor zelfstandige medewerkers werkzaam via digitaal platform opdrachtgever, van de artikelen 19, 19/1, 19/2 en 21 van de wet van 3 oktober 2022 houdende diverse arbeidsbepalingen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 11 december 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 december 2025.

*

Le 24 novembre 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre de l’Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 12 août 2024 portant exécution, en ce qui concerne l’assurance accidents du travail pour les collaborateurs indépendants occupés par une plateforme numérique donneuse d’ordres, des articles 19, 19/1, 19/2 et 21 de la loi du 3 octobre 2022 portant des dispositions diverses relatives au travail’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 11 décembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 17 décembre 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de inwerkingtreding van hoofdstuk 4, afdeling 2, van de wet van 3 oktober 2022 ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’ en van het koninklijk besluit van 12 augustus 2024 ‘ter uitvoering, wat betreft de arbeidsongevallenverzekering voor zelfstandige medewerkers werkzaam via digitaal platform opdrachtgever, van de artikelen 19, 19/1, 19/2 en 21 van de wet van 3 oktober 2022 houdende diverse arbeidsbepalingen’ uit te stellen tot 1 januari 2028, met uitzondering van artikel 43 van hetzelfde koninklijk besluit, waarvan de inwerkingtreding tot 1 januari 2033 wordt uitgesteld.

Daartoe wordt artikel 78 van het koninklijk besluit van 12 augustus 2024 gewijzigd. Het te nemen besluit treedt in werking de dag waarop het wordt bekendgemaakt.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3.1. Artikel 1, 1°, van het ontwerp wijzigt artikel 78, § 1, van het koninklijk besluit van 12 augustus 2024, dat ten dele betrekking heeft op de inwerkingtreding van datzelfde besluit. Artikel 1, 2°, van het ontwerp wijzigt artikel 78, § 2, van het koninklijk besluit van 12 augustus 2024, dat eveneens betrekking heeft op de inwerkingtreding ervan.

In de mate dat zij de inwerkingtreding van het te wijzigen besluit zelf regelen, zou voor die bepalingen alleszins¹ rechtsgrond moeten worden gezocht in artikel 19, §§ 3 en 4, van de wet van 3 oktober 2022, naar luid waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de minimumgarantievoorwaarden vastlegt van de in dat artikel bedoelde verzekeringsovereenkomsten en de dekking ervan kan uitbreiden tot rechtsbijstand voor de in paragraaf 1 van dat artikel bedoelde risico's. Dat zijn immers bepalingen die mee rechtsgrond bieden voor het te wijzigen besluit, met inbegrip van de regeling van de inwerkingtreding ervan.

¹ Voor het ontwerp wordt ook rechtsgrond gezocht in de artikelen 19/1, § 1, en 19/2, van de wet van 3 oktober 2022, die machtigingen bevatten over een Fonds voor werkongevallen voor zelfstandige medewerkers van digitale platformen opdrachtgevers, respectievelijk over gegevensverwerking. Zie bovendien adv.RvS 76.441/1 van 5 juni 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen besluit, opmerkingen 4.1-4.3.

3.2. De gemachtigde bevestigde dat over het ontwerp niet werd beraadslaagd in de Ministerraad. Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad is nochtans bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het ontwerp in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.²

3.3. De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk wat betreft artikel 1 van het ontwerp, in zoverre het betrekking heeft op de inwerkingtreding van het te wijzigen besluit. Dat artikel dient te worden herschreven, zodat het enkel nog de inwerkingtreding van hoofdstuk 4, afdeling 2, van de wet van 3 oktober 2022 regelt.³ Bepalingen over de inwerkingtreding van het te wijzigen besluit kunnen pas om advies worden voorgelegd na het vereiste overleg in de Ministerraad.

RECHTSGROND

4. Het ontvankelijke deel van het ontwerp, dat betrekking heeft op de inwerkingtreding van hoofdstuk 4, afdeling 2, van de wet van 3 oktober 2022, vindt rechtsgrond in artikel 21 van dezelfde wet, dat de Koning machtigt om die datum te bepalen.

ALGEMENE OPMERKING

5. De stellers van het ontwerp dienen erover te waken dat het te nemen besluit, gewijzigd zoals hiervoor uiteengezet, onverwijld wordt genomen en bekendgemaakt, teneinde de inwerkingtreding van het beoogde deel van de wet van 3 oktober 2022 uit te stellen voordat zij plaatsvindt op het vooralsnog bepaalde ogenblik van 1 januari 2026.

² Zie bijvoorbeeld adv.RvS 76.916/1/V van 31 juli 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 september 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 maart 2001 betreffende de verloven en de afwezigheden toegestaan aan sommige personeelsleden van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan en het koninklijk besluit van 10 november 2006 betreffende het statuut, de loopbaan en de bezoldigingsregeling van het gerechtspersoneel’, opmerking 4.3.

³ Bijvoorbeeld door artikel 78, § 1, 1°, van het te wijzigen besluit op te heffen en een nieuwe paragraaf in te voegen die het gewenste ogenblik van inwerkingtreding bevat.

Het laat zich aanzien dat, anders dan wat geldt voor dat deel van de wet van 3 oktober 2022, de inwerkingtreding van het te wijzigen besluit zelf⁴ op 1 januari 2026 niet meer tijdig zal kunnen worden uitgesteld. Met het oog op de rechtszekerheid moeten de stellers van het ontwerp het aldus ontstane probleem zo snel mogelijk verhelpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef moet worden aangepast rekening houdend met wat hiervoor werd opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontvankelijke deel van het ontwerp. De verwijzingen naar de artikelen 19, §§ 3 en 4, 19/1, § 1, en artikel 19/2 van de wet van 3 oktober 2022 moeten bijgevolg worden weggelaten.

*

⁴ Behalve artikel 43 ervan.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de reporter l'entrée en vigueur du chapitre 4, section 2, de la loi du 3 octobre 2022 'portant des dispositions diverses relatives au travail' et de l'arrêté royal du 12 août 2024 'portant exécution, en ce qui concerne l'assurance accidents du travail pour les collaborateurs indépendants occupés par une plateforme numérique donneuse d'ordres, des articles 19, 19/1, 19/2 et 21 de la loi du 3 octobre 2022 portant des dispositions diverses relatives au travail' au 1^{er} janvier 2028, à l'exception de l'article 43 du même arrêté royal, dont l'entrée en vigueur est reportée au 1^{er} janvier 2033.

L'article 78 de l'arrêté royal du 12 août 2024 est modifié à cet effet. L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3.1. L'article 1^{er}, 1^o, du projet modifie l'article 78, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 août 2024, qui concerne en partie l'entrée en vigueur de ce même arrêté. L'article 1^{er}, 2^o, du projet modifie l'article 78, § 2, de l'arrêté royal du 12 août 2024, qui porte également sur l'entrée en vigueur de celui-ci.

Dans la mesure où ces dispositions règlent l'entrée en vigueur de l'arrêté à modifier lui-même, le fondement juridique de celles-ci devrait en tout état de cause ¹ être recherché dans l'article 19, §§ 3 et 4, de la loi du 3 octobre 2022, aux termes duquel le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixe les conditions de garantie minimales des contrats d'assurance visés dans cet article et peut élargir la couverture de ceux-ci à l'assistance juridique pour les risques visés au paragraphe 1^{er} de cet article. En effet, ces dispositions procurent également un fondement juridique à l'arrêté à modifier, en ce compris le régime de son entrée en vigueur.

¹ Le fondement juridique du projet est également recherché dans les articles 19/1, § 1^{er}, et 19/2 de la loi du 3 octobre 2022, qui contiennent des habilitations relatives, respectivement, à un Fonds des accidents du travail pour les collaborateurs indépendants de plateformes numériques donneuses d'ordres et au traitement de données. Voir en outre l'avis C.E. 76.441/1 du 5 juin 2024 sur un projet devenu l'arrêté à modifier, observations 4.1-4.3.

3.2. Le délégué a confirmé que le projet n'a pas été délibéré en Conseil des ministres. Or, la délibération collégiale prescrite en Conseil des ministres est destinée à permettre à tous les ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté qui leur est soumis et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

Un ministre ne peut donc pas demander cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération ².

3.3. Par conséquent, la demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne l'article 1^{er} du projet, dans la mesure où celui-ci porte sur l'entrée en vigueur de l'arrêté à modifier. Cet article doit être réécrit, de sorte qu'il ne règle plus que l'entrée en vigueur du chapitre 4, section 2, de la loi du 3 octobre 2022 ³. Des dispositions relatives à l'entrée en vigueur de l'arrêté à modifier ne pourront être soumises pour avis qu'après la délibération requise en Conseil des ministres.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. La partie recevable du projet, qui concerne l'entrée en vigueur du chapitre 4, section 2, de la loi du 3 octobre 2022, trouve un fondement juridique dans l'article 21 de la même loi, qui habilite le Roi à fixer cette date.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Les auteurs du projet veilleront à ce que l'arrêté envisagé, modifié comme il a été exposé ci-dessus, soit pris et publié sans délai, afin de reporter l'entrée en vigueur de la partie visée de la loi du 3 octobre 2022 avant qu'elle n'intervienne à la date actuellement fixée du 1^{er} janvier 2026.

Contrairement à ce qui est prévu pour cette partie de la loi 3 octobre 2022, il semble que l'entrée en vigueur de l'arrêté à modifier lui-même ⁴, fixée au 1^{er} janvier 2026, ne pourra plus être reportée à temps. Dans un souci de sécurité juridique, les auteurs du projet devront remédier aussi vite que possible au problème ainsi créé.

² Voir par exemple l'avis C.E. 76.916/1/V du 31 juillet 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 septembre 2024 'modifiant l'arrêté royal du 16 mars 2001 relatif aux congés et aux absences accordés à certains membres du personnel des services qui assistent le pouvoir judiciaire et l'arrêté royal du 10 novembre 2006 portant statut, carrière et statut pécuniaire du personnel judiciaire', observation 4.3.

³ Par exemple en abrogeant l'article 78, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté à modifier et en insérant un nouveau paragraphe contenant le moment souhaité de l'entrée en vigueur.

⁴ À l'exception de son article 43.

EXAMEN DU TEXTEPréambule

6. On adaptera le préambule compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de la partie recevable du projet. Par conséquent, on omettra les références aux articles 19, §§ 3 et 4, 19/1, § 1^{er}, et 19/2 de la loi du 3 octobre 2022.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS