



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.533/1
van 29 november 2021

avis 70.533/1
du 29 novembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging aan 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 ter bescherming
van de hardfruitteeltsector'

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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 pour protéger le
secteur des fruits à chair ferme'

Op 23 november 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 aan 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 ter bescherming van de hardfruitteeltsector’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 november 2021.

*

Le 23 novembre 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 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 pour protéger le secteur des fruits à chair ferme’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 novembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 novembre 2021.

*

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

In de voorliggende adviesaanvraag wordt het spoedeisende karakter ervan gemotiveerd

“par le fait que notre pays a été lourdement et est encore touché par la pandémie de COVID-19 qui impacte également la saison des cultures dans l’agriculture et l’horticulture.

Que des mesures urgentes ont déjà été mises en œuvre pour 2020 par l’arrêté royal n° 5 du 9 avril 2020, pris en exécution de l’article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), en vue d’adapter certaines règles applicables dans les secteurs de l’agriculture et de l’horticulture.

Que d’autres mesures pour l’année 2021, toujours en vue de réduire l’impact socio-économique de la pandémie de la COVID-19 dans les secteurs de l’agriculture et de l’horticulture, ont fait l’objet de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19.

Que cependant, avant même l’émergence de la crise sanitaire, le secteur des fruits à chair ferme était déjà en crise en raison du boycott russe, qui a récemment été prolongé jusqu’à la fin de 2022.

Que les présentes mesures visent à compléter le dispositif qui a été mis en place par la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 qui cessera de produire ses effets au 31 décembre 2021[.]

Enfin, le projet d’arrêté royal et le projet de loi qui y est associé doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022.”

*

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 strekt ertoe om in artikel 8bis 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’ voor het jaar 2022 een afwijkingsregeling in te schrijven die geldt voor de hardfruitteeltsector, die de teelt van appelen en peren omvat.

De ontworpen regeling is parallel met die welke wordt ingeschreven in artikel 2/1 van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende

de maatschappelijke zekerheid der arbeiders' bij het voorontwerp van wet waarover gelijktijdig om het advies van de afdeling Wetgeving wordt verzocht.¹

Het ontwerp herneemt in belangrijke mate de regeling die voor het jaar 2021 werd ingevoegd ten aanzien van de (gehele) fruitteeltsector bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 december 2020 'tot aanpassing van diverse bepalingen inzake sociale zekerheid en vrijwilligerswerk in het kader van de bestrijding van de sociaal-economische gevolgen van de coronaviruspandemie', zonder er evenwel volledig mee overeen te stemmen.

4. Het ontwerp strekt er uitsluitend toe om wijzigingen aan te brengen in artikel 8bis van het voornoemde koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 1 van het ontwerp).² Krachtens dat artikel wordt, onder de voorwaarden vervat in die bepaling, de "toepassing van de wet (...) beperkt tot de regeling voor de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, tot de regeling van de werkloosheid, en tot de regeling voor rust- en overlevingspensioenen voor werknemers, wat betreft de gelegenheidsarbeiders tewerkgesteld bij een werkgever die ressorteert onder het Paritair Comité voor het tuinbouwbedrijf of het Paritair Comité voor de landbouw".

Aangezien het om advies voorgelegde ontwerp betrekking heeft op een beperking van de toepassing van de wet van 27 juni 1969 tot bepaalde regelingen, wordt daarvoor rechtsgrond geboden door artikel 2, § 1, 2°, van die wet, dat als volgt luidt:

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, en na het advies van de Nationale Arbeidsraad te hebben ingewonnen:

(...)

2° voor zekere categorieën werknemers die Hij bepaalt, de toepassing van deze wet tot een of meer van de bij artikel 5 opgesomde regelingen beperken;

(...)"³

VORMVEREISTEN

5. De ontworpen regeling vindt geen rechtsgrond in de wetsbepalingen waarnaar wordt verwezen in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp, maar wel in artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 27 juni 1969. Er moet bijgevolg worden voldaan aan de vormvereisten die in deze laatste bepaling worden voorgeschreven, hetgeen inhoudt dat met betrekking tot het ontworpen koninklijk besluit alsnog het advies van de Nationale Arbeidsraad zal moeten worden ingewonnen.

¹ Voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders ter bescherming van de hardfruitteeltsector in 2022' (adviesaanvraag 70.532/1).

² In het ontwerp ontbreekt een artikel 2. Naar het zeggen van de gemachtigde gaat het om een materiële vergissing bij het nummeren van de bepalingen van het ontwerp.

³ In het eerste lid van de aanhef wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 14, § 2, van de wet van 27 juni 1969; in het tweede lid van de aanhef wordt melding gemaakt van artikel 23, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 'houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor de werknemers'. Geen van die wetsbepalingen strekt het ontworpen koninklijk besluit evenwel tot rechtsgrond.

6. De ontworpen maatregel vormt een economisch voordeel voor een welbepaalde sector, namelijk die van de hardfruitteelt, waardoor hij lijkt te moeten worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), die in beginsel overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, voorafgaandelijk moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“La mesure vise l’extension à la culture des fruits à chair ferme du régime saisonnier élargi en matière de sécurité sociale, déjà applicable à la culture des chicons et des champignons.

En ce qui concerne les règles applicables dans le secteur de l’agriculture et de l’horticulture, elles tombent sous le coup des règles de ‘de minimis’. Elles ne doivent dès lors pas faire l’objet d’une notification.”

Het gegeven dat de ontworpen maatregel in het verlengde ligt van een bestaande regeling – zij het met een ander temporeel en personeel toepassingsgebied – doet geen afbreuk aan de principiële aanmeldingsplicht. Zoals ook blijkt uit artikel 1, c), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 ‘tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ moeten ook “wijzigingen in bestaande steun” worden beschouwd als “nieuwe steun”, waarvan “elk voornemen” om die te verlenen krachtens artikel 2, lid 1, van die verordening, “tijdig door de betrokken lidstaat bij de Commissie aangemeld” moet worden.

Zoals ook door de gemachtigde vermeld, is staatssteun in bepaalde gevallen vrijgesteld van de verplichte aanmelding, onder meer wanneer deze onder een de minimis-regeling valt. Het is echter niet duidelijk of de voorliggende maatregelen hiervoor in aanmerking komen.

Aangezien de begunstigden van de steunregeling de telers van hardfruit zijn, doelt de gemachtigde wellicht op verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector’. Wat de overeenstemming met die verordening betreft, moet met betrekking tot de ontworpen regeling onder meer worden opgemerkt wat volgt.

Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de betrokken verordening, mag het totale bedrag aan de-minimissteun dat per lidstaat aan één onderneming wordt verleend, niet hoger liggen dan 20.000 euro over een periode van drie belastingjaren.⁴ Er gelden overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de verordening ook beperkingen aan de totale de-minimissteun die lidstaten kunnen toekennen aan ondernemingen die actief zijn in de primaire productie van landbouwproducten. Het ontwerp bevat blijkbaar geen regeling die de naleving van die beperkingen waarborgt. Voorts vermeldt artikel 6, lid 1, van dezelfde verordening een aantal verplichtingen ten aanzien van de lidstaat die van de vrijstellingsregeling gebruik wil maken op

⁴ In artikel 3, lid 3bis, van verordening (EU) nr. 1408/2013, wordt onder bepaalde voorwaarden in een hoger steunplafond voorzien.

het vlak van de transparantie en de monitoring, waaromtrent evenmin duidelijk is in hoeverre de naleving ervan in de ontworpen regeling wordt gewaarborgd.

In zoverre het effectief de bedoeling is om voor de ontworpen regeling beroep te doen op de voormelde of op een andere vrijstellingsregeling, zal het ontwerp op dat punt nog aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen. Zo niet zal alsnog aan het vormvereiste inzake aanmelding dienen te worden voldaan en kunnen de ontworpen bepalingen geen doorgang vinden voordat de aanmeldingsprocedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

7. De ontworpen regeling voorziet in een beoordeling door een werkgroep “Hardfruitteelt”, opgericht binnen het Paritair Comité voor het tuinbouwbedrijf, van de aanvragen “aan de hand van de DmfA- en de Dimona-aangiften”. Daarnaast gebeurt een berekening door het “Waarborg en Sociaal fonds voor het tuinbouwbedrijf” en neemt het paritair comité de uiteindelijke beslissing.

De voornoemde aangiften bevatten persoonsgegevens van de betrokken werknemers. Tenzij de betrokken werkgroep reeds op basis van een andere, bestaande wetsbepaling over de vereiste grondslag zou beschikken om die persoonsgegevens te verwerken, betreft het ontwerp bijgevolg een “wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking” waarover het advies van de toezichthoudende autoriteit moet worden ingewonnen zoals bedoeld in 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)’. In dat geval moet bijgevolg het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden ingewonnen.

8. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten⁵ nog wijzigingen zou ondergaan,⁶ 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, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

⁵ Dit geldt ook voor het advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid dat gelijktijdig met het advies van de afdeling Wetgeving werd ingewonnen.

⁶ 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

9. Zoals onder randnummer 7 is opgemerkt, noopt de ontworpen regeling tot het verwerken van persoonsgegevens, met name in de schoot van het Paritair Comité voor het tuinbouwbedrijf. Tenzij daarvoor een andere, bestaande rechtsgrond kan worden aangewezen, rijst de vraag of de ontworpen regeling in overeenstemming is met het ter zake geldende legaliteitsbeginsel.

In advies 68.936/AV van 7 april 2021 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving opgemerkt dat, gelet op het formele legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden vastgelegd. 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.”⁷

Het ontwerp moet in het licht hiervan aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

In voorkomend geval kan het met het ontwerp samenhangende voorontwerp van wet, dat het voorwerp uitmaakt van de reeds vermelde adviesaanvraag 70.532/1, worden te baat genomen om erin een aantal bepalingen in te schrijven die rechtsgrond kunnen bieden voor sommige aspecten inzake gegevensverwerking die zijn vervat in het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit.

10. Aan de gemachtigde werd gevraagd om het toepassingsgebied van de ontworpen maatregel die, anders dan de vergelijkbare maatregel voor het kalenderjaar 2021, niet voor de gehele fruitteeltsector, maar enkel voor de hardfruitteeltsector geldt, toe te lichten. Ingaand op dat verzoek deelde de gemachtigde het volgende mee:

“La Belgique a été lourdement et est encore touchée par la pandémie de Covid-19, qui impacte également la saison des cultures dans l’agriculture et l’horticulture. Des mesures urgentes ont déjà été mises en œuvre pour 2020 par l’arrêté royal n° 5 du 9 avril 2020. D’autres mesures de soutien temporaires ont été prévues pour l’année 2021, toujours en vue de réduire l’impact socio-économique de la pandémie dans les secteurs de l’agriculture et de l’horticulture. Cependant, avant même l’émergence de la crise sanitaire, le secteur des fruits à chair ferme était déjà en crise en raison du boycott russe, qui de plus a [...] récemment été prolongé jusqu’à la fin de 2022.”

In essentie lijkt de gemachtigde aan te voeren dat de sector van de hardfruitteelt, zoals die in het ontwerp wordt gedefinieerd, met bijzondere moeilijkheden wordt geconfronteerd, die niet of niet in dezelfde mate gelden voor andere, eventueel verwante sectoren.

⁷ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opm. 101.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over het vereiste inzicht in de feitelijke omstandigheden om te kunnen beoordelen of het verschil in behandeling tussen de hardfruitteelt en de andere categorieën van fruitteelt in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

11. Rekening houdend met hetgeen onder randnummer 4 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling, vervange men de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp door het volgende lid:

“Gelet op de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 2, § 1, 2°;”.

12. In het achtste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt verwezen naar “de impactanalyse van de regelgeving, uitgevoerd overeenkomstig artikelen 6 en 7 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging”. De gemachtigde deelde in dat verband evenwel het volgende mee:

“Une erreur légistique s’est glissée dans le préambule de l’AR. Le projet a été soumis au CM dans le cadre de l’article 8 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative. Celui-ci est dispensé d’analyse d’impact de la réglementation”.

De aanhef van het ontwerp dient op dit punt te worden aangepast.

Artikelen 3 en 4

13. In het ontwerp ontbreekt, als gevolg van een materiële vergissing, een artikel 2. De artikelen 3 en 4 van het ontwerp, zoals dit om advies is voorgelegd, zullen derhalve moeten worden vernummerd tot respectievelijk een artikel 2 en een artikel 3. Bovendien moet de verwijzing naar “artikel 2, a), b), c) en d)”, die voorkomt in artikel 3 van het ontwerp, zoals dit om advies is voorgelegd, worden aangepast in het licht van de te corrigeren nummering van de artikelen van het ontwerp.

*

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

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

« par le fait que notre pays a été lourdement et est encore touché par la pandémie de COVID-19 qui impacte également la saison des cultures dans l'agriculture et l'horticulture.

Que des mesures urgentes ont déjà été mises en œuvre pour 2020 par l'arrêté royal n° 5 du 9 avril 2020, pris en exécution de l'article 5, § 1, 5°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), en vue d'adapter certaines règles applicables dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture.

Que d'autres mesures pour l'année 2021, toujours en vue de réduire l'impact socio-économique de la pandémie de la COVID-19 dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture, ont fait l'objet de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du covid-19.

Que cependant, avant même l'émergence de la crise sanitaire, le secteur des fruits à chair ferme était déjà en crise en raison du boycott russe, qui a récemment été prolongé jusqu'à la fin de 2022.

Que les présentes mesures visent à compléter le dispositif qui a été mis en place par la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 qui cessera de produire ses effets au 31 décembre 2021[.]

Enfin, le projet d'arrêté royal et le projet de loi qui y est associé doivent entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022. »

*

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

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet d'inscrire à l'article 8bis 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', pour l'année 2022, un régime dérogatoire s'appliquant au secteur des fruits à chair ferme, qui comprend la culture des pommes et des poires.

Le dispositif en projet est parallèle à celui inscrit à l'article 2/1 de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' par l'avant-projet de loi soumis simultanément pour avis à la section de législation ¹.

Le projet reproduit en grande partie le dispositif qui a été inséré pour l'année 2021 pour le secteur des fruits (dans son ensemble) par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 décembre 2020 'portant, dans le cadre de la lutte contre les conséquences socio-économiques de la pandémie du coronavirus, adaptation de diverses dispositions en matière de sécurité sociale et de volontariat', sans toutefois y être tout à fait conforme.

4. Le projet vise exclusivement à apporter des modifications à l'article 8bis de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969 (article 1^{er} du projet) ². Cet article prévoit que dans les conditions fixées dans cette disposition, l'« application de la loi est limitée au régime de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, au régime du chômage, et au régime de pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés en ce qui concerne les travailleurs occasionnels occupés chez un employeur ressortissant à la Commission paritaire pour les entreprises horticoles ou à la Commission paritaire de l'agriculture ».

Dès lors que le projet soumis pour avis limite l'application de la loi du 27 juin 1969 à certains régimes, il trouve un fondement juridique à l'article 2, § 1^{er}, 2°, de cette loi, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et après avis du Conseil national du travail :

(...)

2° limiter, pour certaines catégories de travailleurs qu'il détermine, l'application de la présente loi à un ou plusieurs des régimes énumérés à l'article 5 ;

(...) » ³.

FORMALITÉS

5. Le dispositif en projet ne trouve pas de fondement juridique dans les dispositions légales visées aux deux premiers alinéas du préambule du projet, mais bien dans l'article 2, § 1^{er}, 2°, de la loi du 27 juin 1969. Il convient dès lors d'accomplir les formalités prescrites dans cette dernière disposition, ce qui implique que, concernant l'arrêté royal en projet, il y a lieu d'encore recueillir l'avis du Conseil national du travail.

¹ Avant-projet de loi 'modifiant la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs pour protéger en 2022 le secteur des fruits à chair ferme' (demande d'avis 70.532/1).

² Le projet ne comporte pas d'article 2. Selon le délégué, il s'agit d'une erreur matérielle dans la numérotation des dispositions du projet.

³ Le premier alinéa du préambule vise à titre de fondement juridique l'article 14, § 2, de la loi du 27 juin 1969; le deuxième alinéa du préambule fait mention de l'article 23, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés'. Aucune de ces dispositions légales ne procure toutefois de fondement juridique à l'arrêté royal en projet.

6. La mesure en projet constitue un avantage économique pour un secteur déterminé, à savoir celui des fruits à chair ferme, cette mesure paraissant dès lors devoir être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui doit en principe être notifiée au préalable à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Invité à fournir des précisions sur ce point, le délégué a communiqué ce qui suit :

« La mesure vise l'extension à la culture des fruits à chair ferme du régime saisonnier élargi en matière de sécurité sociale, déjà applicable à la culture des chicons et des champignons.

En ce qui concerne les règles applicables dans le secteur de l'agriculture et de l'horticulture, elles tombent sous le coup des règles de 'de minimis'. Elles ne doivent dès lors pas faire l'objet d'une notification ».

Le fait que la mesure en projet s'inscrit dans le prolongement d'un dispositif existant – fût-ce avec un champ d'application temporel et personnel différent – ne porte pas atteinte à l'obligation de principe en matière de notification. Ainsi qu'il ressort de l'article premier, c), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 'portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne', « toute modification d'une aide existante » doit être considérée comme une « aide nouvelle » dont « tout projet » d'octroi doit, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement, être « notifié en temps utile à la Commission par l'État membre concerné ».

Ainsi que le mentionne également le délégué, l'aide d'État est dans certains cas exemptée de l'obligation de notification, notamment lorsqu'elle relève d'une règle *de minimis*. Il n'apparaît toutefois pas clairement si les mesures à l'examen entrent dans ce cadre.

Les bénéficiaires du régime d'aide étant les producteurs de fruits à chair ferme, le délégué vise probablement le règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture'. En ce qui concerne sa conformité avec ce règlement, le dispositif en projet donne lieu notamment aux observations suivantes.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement concerné, le montant total des aides *de minimis* octroyées par État membre à une entreprise unique ne peut excéder 20.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux⁴. Selon l'article 3, paragraphe 3, du règlement, des limitations prévalent aussi pour l'ensemble des aides *de minimis* que les États membres peuvent octroyer aux entreprises exerçant des activités dans la production primaire de produits agricoles. Le projet ne comporte manifestement pas de règle garantissant le respect de ces limitations. Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 1, du même règlement fait mention d'une série d'obligations à l'égard de l'État membre qui entend recourir au régime d'exemption en matière de transparence et de contrôle, pour lesquelles il n'est pas non plus indiqué clairement dans quelle mesure leur respect est garanti par le dispositif en projet.

⁴ L'article 3, paragraphe 3bis, du règlement (UE) n° 1408/2013 prévoit dans certaines conditions un plafond d'aide plus élevé.

Dans la mesure où l'intention est effectivement de recourir au régime d'exemption précité ou à un autre régime d'exemption pour le dispositif en projet, le projet devra être soumis à un examen complémentaire sur ce point. Dans le cas contraire, il y aura lieu d'accomplir encore la formalité de la notification et les dispositions en projet ne pourront pas se concrétiser avant qu'une décision définitive ait été prise à l'issue de cette procédure de notification.

7. Le dispositif en projet prévoit qu'un groupe de travail « Culture de fruits à chair ferme », créé au sein de la Commission paritaire pour les entreprises horticoles, évalue les demandes « à l'aide des déclarations Dmfa et Dimona ». Ensuite, le « Fonds social et de garantie pour les entreprises horticoles » effectue un calcul et la commission paritaire prend la décision finale.

Les déclarations précitées comportent des données à caractère personnel des travailleurs concernés. À moins que le groupe de travail concerné dispose déjà du fondement juridique requis sur la base d'une autre disposition légale existante pour traiter ces données à caractère personnel, le projet concerne dès lors une « mesure législative (...), ou (...) une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement », concernant laquelle l'avis de l'autorité de contrôle doit être recueilli, comme le prévoit 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)'. Dans ce cas, l'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent être recueilli.

8. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées ⁵ devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁶, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

9. Ainsi qu'il a été observé au point 7, le dispositif en projet requiert le traitement de données à caractère personnel, notamment au sein de la Commission paritaire pour les entreprises horticoles. À moins qu'un autre fondement juridique existant puisse être désigné à cet effet, la question se pose de savoir si le dispositif en projet est conforme au principe de légalité applicable en l'espèce.

⁵ Cela vaut aussi pour l'avis du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale qui a été recueilli en même temps que l'avis de la section de législation.

⁶ 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.

Dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021, l'assemblée générale de la section de législation a observé qu'au regard du principe de légalité formelle inscrit à l'article 22 de la Constitution, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. 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 »⁷.

Le projet doit en conséquence être soumis à un examen complémentaire.

En l'espèce, l'avant-projet de loi corrélatif du projet, qui fait l'objet de la demande d'avis 70.532/1 précitée, peut être mis à profit pour y inscrire un certain nombre de dispositions pouvant procurer un fondement juridique à certains aspects du traitement des données contenus dans le projet d'arrêté royal à l'examen.

10. Il a été demandé au délégué d'explicitier le champ d'application de la mesure en projet qui, à la différence de la mesure comparable pour l'année civile 2021, ne vaut pas pour l'ensemble du secteur des fruits mais uniquement pour le secteur des fruits à chair ferme. Faisant suite à cette demande, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La Belgique a été lourdement et est encore touchée par la pandémie de Covid-19, qui impacte également la saison des cultures dans l'agriculture et l'horticulture. Des mesures urgentes ont déjà été mises en œuvre pour 2020 par l'arrêté royal n° 5 du 9 avril 2020. D'autres mesures de soutien temporaires ont été prévues pour l'année 2021, toujours en vue de réduire l'impact socio-économique de la pandémie dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture. Cependant, avant même l'émergence de la crise sanitaire, le secteur des fruits à chair ferme était déjà en crise en raison du boycott russe, qui de plus a [...] récemment été prolongé jusqu'à la fin de 2022 ».

En substance, le délégué paraît soutenir que le secteur des fruits à chair ferme, tel qu'il est défini dans le projet, est confronté à des difficultés particulières qui ne concernent pas ou pas dans la même mesure d'autres secteurs éventuellement connexes.

Le Conseil d'État, section de législation, n'est pas en mesure de cerner les éléments de fait nécessaires pour apprécier si la différence de traitement entre la culture de fruits à chair ferme et les autres catégories de culture fruitière est conforme au principe d'égalité.

⁷ 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', observation 101.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

11. Eu égard à l'observation formulée au point 4 à propos du fondement juridique du dispositif en projet, on remplacera les deux premiers alinéas du préambule du projet par l'alinéa suivant :

« Vu la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'article 2, § 1^{er}, 2^o; ».

12. Le huitième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, fait mention de « l'analyse d'impact de la réglementation réalisée conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative ». Toutefois, le délégué a déclaré à cet égard ce qui suit :

« Une erreur légistique s'est glissée dans le préambule de l'AR. Le projet a été soumis au CM dans le cadre de l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative. Celui-ci est dispensé d'analyse d'impact de la réglementation ».

Il convient d'adapter le préambule du projet sur ce point.

Articles 3 et 4

13. À la suite d'une erreur matérielle, le projet ne comporte pas d'article 2. Les articles 3 et 4 du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, devront dès lors être renumérotés respectivement en article 2 et en article 3. En outre, la référence à « l'article 2, a), b), c) et d) » figurant à l'article 3 du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, devra être adaptée conformément à la numérotation des articles du projet qui doit être rectifiée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME