



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 71.166/2  
du 28 mars 2022

advies 71.166/2  
van 28 maart 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
20 juillet 1971 instituant une  
assurance indemnités et une  
assurance maternité en faveur  
des travailleurs indépendants  
et des conjoints aidants'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'tot wijziging van het  
koninklijk besluit van  
20 juli 1971 houdende  
instelling van een  
uitkeringsverzekering en een  
moederschapsverzekering ten  
voordele van de zelfstandigen  
en van de meewerkende  
echtgenoten'

Le 9 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 mars 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2022.

\*

Op 9 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 28 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2022.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

## EXAMEN DU PROJET

### Article 1<sup>er</sup>

La note du 15 décembre 2021 du comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants figurant au dossier expose ce qui suit :

« La Cour constitutionnelle a annulé, dans son arrêt n° 53/2020 du 23 avril 2020, les règles relatives aux activités complémentaires (cf. la loi du 18 juillet 2018 relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale). En conséquence de cette décision, il n'est plus possible, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, de travailler pour une association ou de fournir des services de citoyen à citoyen conformément aux règles de cette loi précitée du 18 juillet 2018.

La loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif règle l'exercice du travail associatif en 2021. Il s'agit d'une solution temporaire pour un an. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 et cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2021 ».

Compte tenu de ce qui précède et si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il y a lieu non pas d'insérer un nouvel alinéa entre les alinéas 2 et 3 de l'article 19 l'arrêté royal du 20 juillet 1971 mais de remplacer l'actuel alinéa 3 par l'alinéa en projet <sup>1</sup>.

### Article 2

L'article 2 tend à insérer à l'article 23bis de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 un nouvel alinéa entre les alinéas 2 et 3 prévoyant que le titulaire qui, durant la période d'incapacité de travail, a exercé une activité associative en exécution d'un contrat qui avait été conclu et avait déjà été effectivement exécuté avant le début de l'incapacité de travail, dispose d'un délai d'un mois à compter de la déclaration d'incapacité de travail pour introduire auprès du médecin-conseil une demande d'autorisation d'exercer cette activité au cours de l'incapacité.

---

<sup>1</sup> Cette observation fait écho au remplacement de l'alinéa 3 de l'article 100, § 1<sup>er</sup>, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, par l'article 12 de la loi 'modifiant plusieurs dispositions relatives à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs', adoptée par la Chambre des représentants le 10 mars 2022 (article 12 de la loi, *Doc. parl.*, 2021-2022, n<sup>os</sup> 55-2492/003, pp. 7 et 8, et 55-2492/004).

Ce faisant, le texte en projet introduit une différence de traitement par rapport aux autres titulaires qui souhaitent obtenir l'autorisation d'exercer une activité professionnelle au cours de l'incapacité dès lors qu'en vertu des deux premiers alinéas de l'article 23bis actuel de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, ceux-ci doivent introduire leur demande d'autorisation auprès du médecin-conseil de leur organisme assureur « préalablement » à la reprise du travail.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier cette différence de traitement.

#### Article 4

L'arrêté en projet est appelé à produire ses effets rétroactivement. Cette rétroactivité est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 à l'exception de l'article 3, 1<sup>o</sup>, pour lequel cette rétroactivité est fixée au 29 octobre 2021.

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En l'espèce, l'auteur du texte doit s'assurer que la rétroactivité est bien justifiée sur la base des principes ainsi rappelés.

\*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### Artikel 1

In de nota van 15 december 2021 van het beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen die terug te vinden is in het dossier, wordt het volgende gesteld:

“Het Grondwettelijk Hof heeft in het arrest nr. 53/2020 van 23 april 2020 de regels op het bijklussen (vgl. de wet van 18 juli 2018 betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie) vernietigd. Hierdoor is het sinds 1 januari 2021 niet meer mogelijk om volgens de regels van de voormelde wet van 18 juli 2018 activiteiten te verrichten voor verenigingen of diensten van burger aan burger.

De wet van 24 december 2020 betreffende het verenigingswerk regelt de uitoefening van het verenigingswerk in 2021. Het betreft een tijdelijke oplossing voor één jaar. Zij is op 1 januari 2021 in werking getreden en treedt buiten werking op 31 december 2021”.

Gelet op hetgeen voorafgaat en indien dat inderdaad de bedoeling van de steller van het ontwerp is, dient er geen nieuw lid ingevoegd te worden tussen het tweede en het derde lid van artikel 19 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971, maar moet het huidige derde lid vervangen worden door het ontworpen lid<sup>1</sup>.

### Artikel 2

Artikel 2 strekt ertoe in artikel 23bis van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 een nieuw lid in te voegen tussen het tweede en het derde lid waarin bepaald wordt dat de gerechtigde die, tijdens de periode van arbeidsongeschiktheid, verenigingswerk heeft verricht in uitvoering van een overeenkomst die reeds vóór de aanvang van de arbeidsongeschiktheid werd gesloten en effectief is uitgevoerd, over een termijn van één maand beschikt te rekenen vanaf de aangifte van

---

<sup>1</sup> Die opmerking sluit aan bij de vervanging van het derde lid van artikel 100, § 1, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, bij artikel 12 van de wet ‘tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 10 maart 2022 (artikel 12 van de wet, *Parl.St. Kamer* 2021-22, nr. 55-2492/003, p. 7 en 8, en 55-2492/004).

de arbeidsongeschiktheid om bij de adviserend arts een aanvraag tot toestemming in te dienen om die activiteit tijdens de ongeschiktheid uit te oefenen.

De ontworpen tekst voert aldus een verschil in behandeling in ten opzichte van de andere gerechtigden die toestemming willen krijgen om een beroepsactiviteit uit te oefenen tijdens de ongeschiktheid, aangezien ze krachtens de eerste twee leden van het huidige artikel 23bis van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 hun aanvraag tot toestemming “voorafgaandelijk” aan de werkhervatting moeten indienen bij de adviserend arts van hun verzekeringsinstelling.

De steller van het ontwerp moet dat verschil in behandeling kunnen verantwoorden.

#### Artikel 4

Het ontworpen besluit moet met terugwerkende kracht uitwerking hebben. Er wordt bepaald dat het terugwerkende kracht heeft tot 1 januari 2022, met uitzondering van artikel 3, 1°, waarvoor bepaald wordt dat het terugwerkende kracht heeft tot 29 oktober 2021.

Bestuurshandelingen hebben krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer ze nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

*In casu* moet de steller van de tekst er zich van vergewissen dat de terugwerkende kracht wel degelijk gerechtvaardigd is op basis van de aldus in herinnering gebrachte beginselen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT