



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.962/1/V
van 27 juli 2022

avis 71.962/1/V
du 27 juillet 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van (...)
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'

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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'

Op 18 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van (...) artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Paul LEMMENS, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2022.

*

Le 18 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 25 juillet 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Paul LEMMENS, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 juillet 2022.

*

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 het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“° l’arrêté royal du 23 décembre 2021 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 a été publié au Moniteur Belge le 30 décembre 2021 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

° la loi du 17 mars 2022 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 a été publiée au Moniteur Belge le 31 mars 2022 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

° la loi du 26 avril 2022 fixant le régime fiscal des rétributions pour des activités d’association visées à l’article 17 de l’arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l’arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs a été publiée au Moniteur Beige le 6 mai 2022 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

° le dispositif transitoire prévu à l’article 17, §1^{er}/1, alinéa 4, de l’arrêté royal du 28 novembre 1969 précité n’a pas pu atteindre son objectif étant donné le délai particulièrement court entre la publication de la mesure et son entrée en vigueur et le fait que le cadre juridique et réglementaire n’a été complètement élaboré que fin avril 2022 ; il y avait encore beaucoup d’incertitude et de flou sur le terrain début 2022 ;

° l’information indispensable n’ayant pu être diffusée en temps opportun, le groupe cible de la mesure transitoire de l’article 17, par souci d’agir légalement, a néanmoins exercé à nouveau ses activités en 2022 dans le cadre d’un contrat d’entreprise ou via un contrat par l’intermédiaire d’un Bureau Social pour Artistes ;

° cela signifie qu’en 2022 et 2023, ces personnes ne pourront pas être employées dans le cadre d’un ‘contrat article 17’, bien que l’objectif de la mesure transitoire était précisément d’éviter cela ;

° il y a donc lieu d’étendre ce dispositif transitoire également aux personnes qui ont conclu un contrat d’entreprise entre le 31 décembre 2021 et le 1^{er} octobre 2022 ainsi qu’aux personnes avant effectué des prestations de travail via un Bureau Social pour Artistes entre le 31 décembre 2020 et le 1^{er} octobre 2022;

° il y a lieu de tenir compte du fait que la mesure doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} octobre 2022 afin d’assurer la sécurité juridique aux employeurs, aux travailleurs salariés et aux administrations concernées le plus vite possible.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, 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.

3. Het overeenkomstig *sub* 2 beperkte onderzoek noopt slechts tot het maken van de volgende opmerkingen.

3.1. Overeenkomstig artikel 8, § 2, 2°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ worden voorontwerpen van regelgeving “waarvoor het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, of waarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd in het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten”, uitgezonderd van de impactanalyse.

Bijgevolg is het te nemen besluit uitgezonderd en niet vrijgesteld van een regelgevingsimpactanalyse, zoals foutief in het zesde lid van de aanhef wordt gesteld.

Het zesde lid van de aanhef dient bijgevolg te worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op de uitzondering van een regelgevingsimpactanalyse op grond van artikel 8, § 2, 2°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging ...;”

3.2. Het door artikel 1 van het ontwerp nieuw ingevoegde artikel 17, § 1/1, zesde lid, 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’, bepaalt dat het verbod bedoeld in de eerste twee leden, niet van toepassing is “op personen *die arbeid hebben verricht* via een Sociaal Bureau voor Kunstenaars *tussen 31 december 2020 en 1 oktober 2022*”. Daarbij wordt nog gepreciseerd dat “[d]eze bepaling (...) van toepassing [is] tot en met 30 september 2023”. Doordat bepaald wordt dat de betrokkenen arbeid “hebben verricht” tijdens een welbepaalde periode, namelijk tussen 31 december 2020 en 1 oktober 2022 is het niet duidelijk waarom die regeling van toepassing is tot en met 30 september 2023.

Om verduidelijking gevraagd, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“La mention ‘Deze bepaling is van toepassing tot en met 30 septembre 2023’ a pour objectif d’éviter que la mesure transitoire soit encore d’application au-delà de ce délai, ce qui détournerait la règle générale d’interdiction de cumul prévue à l’article 17, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}. En effet, durant la période visée (du 31 décembre 2020 au 1^{er} octobre 2022), il est possible de conclure un contrat de plus d’un an, ce qui porterait le contrat au-delà du 30 septembre 2023.

Par exemple, une personne a conclu, le 1^{er} mars 2022, via un Bureau Social pour Artistes, un contrat ‘normal’ d’une durée de 1 ans. Le 1^{er} mars 2023, cette personne pourra effectuer ses prestations sous le régime prévu à l’article 17 de l’arrêté royal du 28 novembre 1969. Si par contre, le contrat ‘normal’ avait été conclu pour une durée de 2 ans, le 1^{er} mars 2024, la disposition transitoire n’étant plus en vigueur, cette personne ne pourra pas cumuler son contrat avec des prestations sous le régime prévu à l’article 17. Cette personne peut rompre son contrat par exemple le 1^{er} janvier 2023 et reprendre des prestations sous le régime prévu à l’article 17 à cette même date.

L’intérêt de cette disposition transitoire est de laisser au groupe cible le temps de s’adapter à la nouvelle réglementation, mais pas que l’exception ne devienne pas la règle.”

Uit deze verklaring blijkt dat niet zozeer “arbeid hebben verricht”, maar wel een “overeenkomst” hebben gesloten via een Sociaal Bureau voor Kunstenaars, tijdens de periode van 31 december 2020 en 1 oktober 2022, van doorslaggevend belang is en dat het verrichten van de arbeid op de ganse periode van 31 december 2020 tot 30 september 2023 kan betrekking hebben.

Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling die bedoeling duidelijker tot uiting te laten komen en bijgevolg het ontworpen artikel 17, § 1/1, zesde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 aldus te redigeren dat het verbod niet van toepassing is op overeenkomsten gesloten tussen 31 december 2020 en 1 oktober 2022 en dat de ontworpen regeling van toepassing blijft tot en met 30 september 2023.

*

1. Conformément à 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.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

«° l'arrêté royal du 23 décembre 2021 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 a été publié au Moniteur Belge le 30 décembre 2021 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

° la loi du 17 mars 2022 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 a été publiée au Moniteur Belge le 31 mars 2022 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

° la loi du 26 avril 2022 fixant le régime fiscal des rétributions pour des activités d'association visées à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs a été publiée au Moniteur Beige le 6 mai 2022 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

° le dispositif transitoire prévu à l'article 17, §1^{er}/1, alinéa 4, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 précité n'a pas pu atteindre son objectif étant donné le délai particulièrement court entre la publication de la mesure et son entrée en vigueur et le fait que le cadre juridique et réglementaire n'a été complètement élaboré que fin avril 2022 ; il y avait encore beaucoup d'incertitude et de flou sur le terrain début 2022 ;

° l'information indispensable n'ayant pu être diffusée en temps opportun, le groupe cible de la mesure transitoire de l'article 17, par souci d'agir légalement, a néanmoins exercé à nouveau ses activités en 2022 dans le cadre d'un contrat d'entreprise ou via un contrat par l'intermédiaire d'un Bureau Social pour Artistes ;

° cela signifie qu'en 2022 et 2023, ces personnes ne pourront pas être employées dans le cadre d'un 'contrat article 17', bien que l'objectif de la mesure transitoire était précisément d'éviter cela ;

° il y a donc lieu d'étendre ce dispositif transitoire également aux personnes qui ont conclu un contrat d'entreprise entre le 31 décembre 2021 et le 1^{er} octobre 2022 ainsi qu'aux personnes ayant effectué des prestations de travail via un Bureau Social pour Artistes entre le 31 décembre 2020 et le 1^{er} octobre 2022;

° il y a lieu de tenir compte du fait que la mesure doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} octobre 2022 afin d'assurer la sécurité juridique aux employeurs, aux travailleurs salariés et aux administrations concernées le plus vite possible ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, 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.

3. L'examen limité conformément au point 2 appelle uniquement les observations suivantes.

3.1 Conformément à l'article 8, § 2, 2°, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', sont exceptés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation « pour lesquels l'avis du Conseil d'État est demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ou pour lesquels l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé dans les cas d'urgence spécialement motivés, visés à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des mêmes lois ».

Il s'ensuit que l'arrêté envisagé est excepté et non dispensé d'une analyse d'impact de la réglementation, ainsi qu'il est indiqué à tort dans le sixième alinéa du préambule.

On rédigera donc le sixième alinéa du préambule comme suit :

« Vu l'exception d'analyse d'impact de la réglementation, en vertu de l'article 8, § 2, 2°, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative... ; ».

3.2. L'article 17, § 1^{er}/1, alinéa 6, nouveau, 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', inséré par l'article 1^{er} du projet, dispose que l'interdiction visée aux deux premiers alinéas ne s'applique pas aux « personnes *ayant exercé des prestations de travail* via un Bureau Social pour Artistes *entre le 31 décembre 2020 et le 1^{er} octobre 2022* ». Il est en outre précisé que « [c]ette disposition est d'application jusqu'au 30 septembre 2023 inclus ». Dès lors que le projet dispose que les personnes concernées ont « exercé des prestations de travail » pendant une période bien déterminée, à savoir entre le 31 décembre 2020 et le 1^{er} octobre 2022, on n'aperçoit pas clairement pourquoi ce régime est applicable jusqu'au 30 septembre 2023 inclus.

Invité à apporter des éclaircissements, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La mention 'Deze bepaling is van toepassing tot en met 30 september 2023' a pour objectif d'éviter que la mesure transitoire soit encore d'application au-delà de ce délai, ce qui détournerait la règle générale d'interdiction de cumul prévue à l'article 17, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}. En effet, durant la période visée (du 31 décembre 2020 au 1^{er} octobre 2022), il est possible de conclure un contrat de plus d'un an, ce qui porterait le contrat au-delà du 30 septembre 2023.

Par exemple, une personne a conclu, le 1^{er} mars 2022, via un Bureau Social pour Artistes, un contrat 'normal' d'une durée de 1 ans. Le 1^{er} mars 2023, cette personne pourra effectuer ses prestations sous le régime prévu à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969. Si par contre, le contrat 'normal' avait été conclu pour une durée de 2 ans, le 1^{er} mars 2024, la disposition transitoire n'étant plus en vigueur, cette personne ne pourra pas cumuler son contrat avec des prestations sous le régime prévu à l'article 17. Cette personne peut rompre son contrat par exemple le 1^{er} janvier 2023 et reprendre des prestations sous le régime prévu à l'article 17 à cette même date.

L'intérêt de cette disposition transitoire est de laisser au groupe cible le temps de s'adapter à la nouvelle réglementation, mais pas que l'exception ne devienne pas la règle ».

Il ressort de cette déclaration que ce n'est pas tant le fait d'avoir « exercé des prestations de travail » mais le fait d'avoir conclu un « contrat » par l'intermédiaire d'un Bureau Social pour Artistes au cours de la période allant du 31 décembre 2020 au 1^{er} octobre 2022 qui est déterminant et que les prestations de travail peuvent concerner toute la période allant du 31 décembre 2020 au 30 septembre 2023.

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé d'exprimer plus clairement cette intention et donc de rédiger l'article 17, § 1^{er}/1, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 de façon telle que l'interdiction ne s'applique pas aux contrats conclus entre le 31 décembre 2020 et le 1^{er} octobre 2022 et que le régime en projet reste d'application jusqu'au 30 septembre 2023.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME