



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.184/1/V
van 12 september 2025

avis 78.184/1/V
du 12 septembre 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'ter activering van de
inspanning ten voordele van
personen die tot de
risicogroepen behoren voor de
periode 2025-2026'

un projet d'arrêté royal
'activant l'effort en faveur des
personnes appartenant aux
groupes à risque pour la
période 2025-2026'

Op 8 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘ter activering van de inspanning ten voordele van personen die tot de risicogroepen behoren voor de periode 2025-2026’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 september 2025.

*

Le 8 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi, à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal ‘activant l'effort en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque pour la période 2025-2026’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 11 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 septembre 2025.

*

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:

“Que les négociations intersectorielles au sein du Groupes de Dix ont pris plus de temps que prévu;

Que les efforts en faveur des groupes à risque dépendent des négociations intersectorielles qui n'ont pas abouti et qu'aussi longtemps que cet échec n'a pas été constaté, il n'est pas possible de prendre des mesures d'activation;

Vu l'échec de négociations interprofessionnelles pour les années 2025-2026;

Vu que les partenaires sociaux ont, en date du 15 juillet 2025 au sein du Conseil National du Travail, néanmoins émis un avis concernant les thématiques qui sont généralement prolongées tous les deux ans, en ce compris la thématique des groupes à risque.

Vu que les employeurs qui ne sont pas couverts ou qui sont couverts pour une partie seulement de leurs travailleurs par une convention collective de travail visée à l'article 190, § 1er de la loi du 27 décembre 2006 portant dispositions diverses (I), sont tenus de payer la cotisation de 0,10 % visée à l'article 189, alinéa 1er de cette loi, pour la partie de leurs travailleurs qui ne sont pas couverts par une telle convention collective de travail directement à l'Office National de la Sécurité Sociale;

Vu l'urgence motivée par le fait que l'Office National de la Sécurité Sociale doit disposer sans délai d'une base légale afin de pouvoir percevoir la cotisation dont question ci - avant et que les partenaires sociaux et les employeurs doivent également disposer d'une base légale afin de conclure une convention collective de travail relative aux efforts en faveur des groupes à risque;

Que lesdites conventions collectives de travail, doivent être déposées au Greffe de la Direction générale Relations collectives de Travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale pour le 1er octobre de l'année à laquelle se rapporte la convention collective de travail en question.

Vu qu'il convient donc d'informer dans les meilleurs délais les employeurs de leurs obligations et de fournir à l'Office National de la Sécurité Sociale une base légale pour la perception de la cotisation pour le 1er trimestre, le 2ème trimestre et le 3ème trimestre de l'année 2025.”

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 van koninklijk besluit strekt ertoe om de inspanning ten voordele van personen die behoren tot de risicogroepen zoals bedoeld in titel XIII, hoofdstuk VIII, afdeling 1, van de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’ voor de periode van 1 januari 2025 tot 31 december 2026 te activeren.

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 195, § 1, van de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’. Aangezien de activering niet plaatsvindt op voorstel van de interprofessionele sociale partners, bieden het tweede en het derde lid van de vermelde paragraaf in dit geval rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. De ontworpen regeling heeft luidens artikel 2 van het ontwerp uitwerking met ingang van 1 januari 2025. De bij het ontwerp geregelde “activering” heeft onder meer tot gevolg dat de betrokken werkgevers verplicht zijn om de in artikel 189 van de wet van 27 december 2006 bepaalde bijdrage te betalen.

De afdeling Wetgeving heeft in het verleden reeds opgemerkt dat daarmee wel degelijk met terugwerkende kracht een last wordt opgelegd aan de betrokken werkgevers.¹

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Aangezien er geen uitdrukkelijke of stilzwijgende machtiging door de wetgever voorhanden blijkt te zijn om de regeling met terugwerkende kracht uit te vaardigen en het niet om het louter toekennen van een voordeel gaat, kan de retroactiviteit enkel worden gebillijkt indien ze in het laatste van de opgesomde gevallen (de continuïteit of de goede werking van het bestuur) valt in te passen.

De Raad van State ziet niet welke verantwoording *in casu* voorhanden is, zodat van de terugwerkende kracht moet worden afgezien.

*

¹ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 73.658/1 van 16 juni 2023 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 2 juli 2023 ‘tot uitvoering van het afsprakenkader in het kader van de interprofessionele onderhandelingen voor de periode 2023-2024’, opmerking 5.1 tot 5.4.

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 :

« Que les négociations intersectorielles au sein du Groupes de Dix ont pris plus de temps que prévu ;

Que les efforts en faveur des groupes à risque dépendent des négociations intersectorielles qui n'ont pas abouti et qu'aussi longtemps que cet échec n'a pas été constaté, il n'est pas possible de prendre des mesures d'activation ;

Vu l'échec de négociations interprofessionnelles pour les années 2025-2026 ;

Vu que les partenaires sociaux ont, en date du 15 juillet 2025 au sein du Conseil National du Travail, néanmoins émis un avis concernant les thématiques qui sont généralement prolongées tous les deux ans, en ce compris la thématique des groupes à risque.

Vu que les employeurs qui ne sont pas couverts ou qui sont couverts pour une partie seulement de leurs travailleurs par une convention collective de travail visée à l'article 190, § 1^{er} de la loi du 27 décembre 2006 portant dispositions diverses (I), sont tenus de payer la cotisation de 0,10 % visée à l'article 189, alinéa 1^{er} de cette loi, pour la partie de leurs travailleurs qui ne sont pas couverts par une telle convention collective de travail directement à l'Office National de la Sécurité Sociale ;

Vu l'urgence motivée par le fait que l'Office National de la Sécurité Sociale doit disposer sans délai d'une base légale afin de pouvoir percevoir la cotisation dont question ci - avant et que les partenaires sociaux et les employeurs doivent également disposer d'une base légale afin de conclure une convention collective de travail relative aux efforts en faveur des groupes à risque ;

Que lesdites conventions collectives de travail, doivent être déposées au Greffe de la Direction générale Relations collectives de Travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale pour le 1^{er} octobre de l'année à laquelle se rapporte la convention collective de travail en question.

Vu qu'il convient donc d'informer dans les meilleurs délais les employeurs de leurs obligations et de fournir à l'Office National de la Sécurité Sociale une base légale pour la perception de la cotisation pour le 1^{er} trimestre, le 2^{ème} trimestre et le 3^{ème} trimestre de l'année 2025. »

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 d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'activer l'effort en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque visées au titre XIII, chapitre VIII, section 1^{re}, de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)' durant la période s'étendant du 1^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2026.

4. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans l'article 195, § 1^{er}, de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)'. Dès lors que cette activation n'a pas lieu à la suite d'une proposition des partenaires sociaux interprofessionnels, ce sont les alinéas 2 et 3 du paragraphe mentionné qui procurent en l'occurrence un fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

5. Selon l'article 2 du projet, le dispositif en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2025. L'« activation » réglée par le projet a notamment pour effet que les employeurs concernés sont obligés de payer la cotisation prévue à l'article 189 de la loi du 27 décembre 2006.

La section de législation a déjà observé par le passé qu'une charge est ainsi bel et bien imposée, avec effet rétroactif, aux employeurs concernés ¹.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Dès lors que le législateur ne paraît pas prévoir d'habilitation expresse ou tacite permettant d'adopter la règle avec effet rétroactif et que cette dernière ne se borne pas à accorder un avantage, la rétroactivité peut uniquement être justifiée si elle s'inscrit dans le dernier des cas énumérés (la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration).

¹ Voir, par exemple, l'avis C.E. 73.658/1 du 16 juin 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 2 juillet 2023 'exécutant l'accord cadre dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2023-2024', observations 5.1 à 5.4.

Le Conseil d'État ne voit pas quelle est la justification en l'espèce, de sorte qu'il faut renoncer à l'effet rétroactif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wouter PAS