RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.980/1
van 14 februari 2022

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.980/1
du 14 février 2022

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant 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’

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡

Op 7 februari 2022 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging van 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'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 februari 2022.

*

Le 7 février 2022, 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 avant-projet de loi 'modifiant 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'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 10 février 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 février 2022.

*

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡

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 als volgt gemotiveerd:

> "- la situation concernant le coronavirus COVID-19 nécessite de prendre sans délai les mesures nécessaires pour atténuer les conséquences socio-économiques du coronavirus COVID-19 pour les employeurs;
>
> - la COVID-19 impactera en 2022 la saison des cultures dans l'agriculture et l'horticulture. La pandémie fait que moins de travailleurs étrangers sont et seront disponibles pour ces secteurs. Il faut donc permettre à ceux qui seront disponibles d'augmenter leur activité au-delà des contingents de jours d'occupation habituellement autorisés;
>
> - 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. 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 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 de la COVID-19 qui cessera de produire ses effets au 31 décembre 2021;"

*

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het nemen van een aantal tijdelijke afwijkende maatregelen in het sociaal statuut van de gelegenheidsarbeiders in de fruitteeltsector[2] om tegemoet te komen aan het tekort aan gelegenheidsarbeiders dat ook tijdens het teeltseizoen van 2022 dreigt te ontstaan in de fruitteeltsector als gevolg van de zogenaamde corona-crisis.

Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht aan 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'.

3.2. De ontworpen maatregelen[3], die uitwerking hebben op 1 januari 2022, kunnen worden samengevat als volgt:

- de uitbreiding voor het jaar 2022 van de verruimde seizoensregeling tot maximaal 100 dagen per kalenderjaar, zoals die ook geldt voor de champignon- en witloofteelt, tot de fruitteelt (artikel 2, a), en b));

- het verhogen van het aantal dagen onderwerping (artikel 2, c)) en van de mogelijke verlenging van dat aantal dagen (artikel 2, d) en f)) voor alle gelegenheidsarbeiders;

- de verlenging voor gelegenheidsarbeiders in de fruitteelt, van de beperking van de onderwerping alsook de voorwaarden waaronder dat kan (artikel 2, e));

- het niet langer beoordelen van de maximale duur van 180 dagen tewerkstelling om als gelegenheidsarbeider te worden beschouwd op sectorniveau maar op het niveau van de onderneming (artikel 2, g), h) en i)).

[2] Hoewel in het opschrift bij de memorie van toelichting wordt verwezen naar de "bescherming van de hardfruitteeltsector in 2022', blijkt uit het voorontwerp dat het hoofdzakelijk betrekking heeft op de fruitteelt en dus niet beperkt is tot de hardfruitteeltsector.

[3] Het voorontwerp herneemt daarbij een aantal maatregelen die reeds voor de jaren 2020 en 2021 werden genomen ten aanzien van de fruitteeltsector (zie inzonderheid artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 5 van 9 april 2020 'tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II), met het oog op de aanpassing van bepaalde regels die van toepassing zijn in de land- en tuinbouwsector' en artikel 26 van de wet van 20 december 2020 'houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie'). Het voorontwerp vertoont bovendien grote gelijkenissen met een eerder voorontwerp dat gelijkaardige maatregelen voor de hardfruitteeltsector wilde invoeren, doch geen doorgang heeft gevonden (adv.RvS 70.532/1 van 29 november 2021 bij een 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').

‡LW-CBCWIAEB-HAJIAVT‡

3.3. De ontworpen regeling is parallel met de wijzigingen die worden aangebracht aan de regeling vervat in artikel 8*bis* 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' bij het ontwerp van koninklijk besluit waarover gelijktijdig een advies wordt gevraagd van de afdeling Wetgeving.[4]

VORMVEREISTEN

4.1. De ontworpen maatregel vormt een economisch voordeel voor een welbepaalde sector, namelijk die van de fruitteelt, 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."

Zoals de afdeling Wetgeving reeds eerder opmerkte in advies 70.532/1 van 29 november 2021[5], doet het gegeven dat de ontworpen maatregel in het verlengde ligt van een bestaande regeling – zij het met een ander temporeel en personeel toepassingsgebied – 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.

[4] Ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 8*bis* 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' (adviesaanvraag 70.981/1).

[5] In het kader van dit advies, dat weliswaar betrekking had op een voorontwerp dat gelijkaardige maatregelen voor de hardfruitteeltsector wilde invoeren, werd door de gemachtigde een identieke toelichting meegedeeld.

‡LW-CBCWIAEB-HAJIAVT‡

Aangezien de begunstigden van de steunregeling de fruittelers 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-minimis*steun dat per lidstaat aan één onderneming wordt verleend, niet hoger liggen dan 20.000 euro over een periode van drie belastingjaren.[6] Er gelden overeenkomstig artikel 3, lid 3, van de verordening ook beperkingen aan de totale *de-minimis*steun die lidstaten kunnen toekennen aan ondernemingen die actief zijn in de primaire productie van landbouwproducten. Het voorontwerp 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 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 voorontwerp 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.

4.2. De ontworpen regeling voorziet in een beoordeling door een werkgroep "Fruitteelt", 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 voorontwerp 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.

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

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡

4.3. Uit het dossier blijkt niet dat het voorontwerp voor advies werd voorgelegd aan het beheerscomité van de RSZ. De gemachtigde bevestigde dat overeenkomstig artikel 15, eerste lid, van de wet van 25 april 1963 'betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg' wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisende karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijk advies niet in te winnen, in welk geval krachtens artikel 15, derde lid, van de wet van 25 april 1963 de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte moet worden gebracht van de ingeroepen dringendheid.

4.4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,[7] 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Overeenkomstig artikel 3 heeft de aan te nemen wet uitwerking met ingang van 1 januari 2022.

De niet-retroactiviteit van wetten en decreten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[8] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wet- of decreetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[9]

[7] 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.

[8] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13.

[9] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3; GwH 26 april 2018, nr. 51/2018, B.13.1; GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, B.17.3; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.13.1; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.10.1.

‡LW-CBCWIAEB-HAJIAVT‡

Zoals ook blijkt uit de motivering van de spoedeisendheid is het voorontwerp bedoeld ter aanvulling van het mechanisme dat werd ingesteld bij de wet van 20 december 2020 'houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie' en dat op 31 december 2021 buiten werking is getreden, om welke reden aan de bepalingen van het voorontwerp uitwerking wordt verleend met ingang van 1 januari 2022.

Hoewel de aaneensluiting van de betrokken regimes het verlenen van terugwerkende kracht in zekere mate kan billijken, zal op zijn minst moeten blijken waarom die *in casu* onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Il s'agit d'un quota annuel. Dans un souci de sécurité juridique pour les employeurs et les salariés des secteurs concernés, il est justifié que les mesures prennent effet rétroactivement à partir du 1er janvier 2022."

Er kan worden aangenomen dat de rechtszekerheid gebaat is bij de terugwerkende kracht en dat die bijgevolg onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Het is raadzaam om voormelde verantwoording op te nemen in de memorie van toelichting.

6. Zoals onder randnummer 4.2 is opgemerkt, noopt de ontworpen regeling tot het verwerken van persoonsgegevens, met name in de schoot van het Paritair Comité voor het tuinbouwbedrijf. De vraag rijst 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."[10]

Het voorontwerp van wet moet in het licht hiervan aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen. In voorkomend geval zal de tekst ervan moeten worden aangevuld met bepalingen die betrekking hebben op sommige aspecten inzake gegevensverwerking die een expliciete wettelijke regeling of machtiging impliceren.

*

[10] 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.

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 :

« - la situation concernant le coronavirus COVID-19 nécessite de prendre sans délai les mesures nécessaires pour atténuer les conséquences socio-économiques du coronavirus COVID-19 pour les employeurs ;

- la COVID-19 impactera en 2022 la saison des cultures dans l'agriculture et l'horticulture. La pandémie fait que moins de travailleurs étrangers sont et seront disponibles pour ces secteurs. Il faut donc permettre à ceux qui seront disponibles d'augmenter leur activité au-delà des contingents de jours d'occupation habituellement autorisés ;

- 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. 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 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 de la COVID-19 qui cessera de produire ses effets au 31 décembre 2021 ; »

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de prendre un certain nombre de mesures dérogatoires temporaires concernant le statut social des travailleurs occasionnels dans le secteur de la culture des fruits [2] afin de parer à la pénurie de travailleurs occasionnels qui risque de survenir également pendant la saison de 2022 dans le secteur de la culture des fruits à la suite de la crise dite du coronavirus.

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] Bien que selon l'intitulé de l'exposé des motifs, l'intention soit de « protéger en 2022 le secteur des fruits à chair ferme », il ressort de l'avant-projet que celui-ci concerne principalement la culture des fruits et n'est donc pas limité au secteur des fruits à chair ferme.

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡

À cet effet, différentes modifications sont apportées 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'.

3.2. Les mesures en projet [3], qui produisent leurs effets le 1er janvier 2022, peuvent être résumées comme suit :

- l'extension à la culture de fruits, pour l'année 2022, du régime saisonnier élargi à un maximum de 100 jours par année civile, tel qu'il s'applique également à la culture du chicon et des champignons (article 2, a) et b)) ;

- l'augmentation du nombre de jours d'assujettissement (article 2, c)) et de la possible prolongation de ce nombre de jours (article 2, d) et f) pour tous les travailleurs occasionnels ;

- la prolongation, pour les travailleurs occasionnels occupés dans la culture de fruits, de la limitation à l'assujettissement ainsi que les conditions dans lesquelles cette limitation peut intervenir (article 2, e)) ;

- la durée maximale de 180 jours d'occupation permettant d'être considéré comme travailleur occasionnel n'est plus appréciée au niveau du secteur, mais au niveau de l'entreprise (article 2, g), h) et i)).

3.3. Le régime en projet est parallèle aux modifications apportées à celui inscrit à l'article 8*bis* 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' par le projet d'arrêté royal soumis simultanément pour avis à la section de législation [4].

FORMALITÉS

4.1. La mesure en projet constitue un avantage économique pour un secteur déterminé, à savoir celui de la culture de fruits, 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.

---

[3] L'avant-projet reproduit à cet effet un certain nombre de mesures qui avaient déjà été prises pour les années 2020 et 2021 à l'égard du secteur de la culture des fruits (voir notamment l'article 1 de 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' et l'article 26 de la loi du 20 décembre 2020 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'). En outre, l'avant-projet présente de grandes similitudes avec un avant-projet antérieur qui entendait instaurer des mesures similaires pour le secteur des fruits à chair ferme, mais qui ne s'est pas concrétisé (avis C.E. 70.532/1 du 29 novembre 2021 sur un 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').

[4] Projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 8*bis* 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' (demande d'avis 70.981/1).

‡LW-CBCWIAEB-HAJIAVT‡

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 ».

Comme la section de législation l'a déjà observé précédemment dans l'avis 70.532/1 du 29 novembre 2021 [5], 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 également 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, 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 fiscaux [6]. 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. L'avant-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.

[5] Dans le cadre de cet avis, qui portait certes sur un avant-projet qui tendait à instaurer des mesures similaires pour le secteur de la culture des fruits à chair ferme, le délégué avait fourni des précisions identiques.

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

‡LW-CBCWIAEB-HAJIAVT‡

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, l'avant-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.

4.2. Le dispositif en projet prévoit qu'un groupe de travail « Fructiculture », 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, l'avant-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.

4.3. Il ne ressort pas du dossier que l'avant-projet a été soumis pour avis au comité de gestion de l'ONSS. Le délégué a confirmé qu'à cet égard, conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', le caractère urgent de la matière concernée a été invoqué pour ne pas le recueillir, auquel cas, en vertu de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion doit être informé de l'urgence invoquée.

4.4. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [7], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Conformément à l'article 3, la loi dont l'adoption est envisagée produit ses effets le 1er janvier 2022.

[7] 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.

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡

La non-rétroactivité des lois et des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général [8]. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur ou du législateur décrétal, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [9].

Ainsi qu'il ressort également de la motivation de l'urgence, l'avant-projet vise à compléter le mécanisme qui a été instauré par la loi du 20 décembre 2020 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19' et qui a cessé d'être en vigueur le 31 décembre 2021, raison pour laquelle les dispositions de l'avant-projet produisent leurs effets le 1er janvier 2022.

Bien que la succession des régimes concernés puisse justifier dans une certaine mesure l'octroi d'un effet rétroactif, il devra à tout le moins apparaître pour quel motif il est indispensable, en l'espèce, à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Il s'agit d'un quota annuel. Dans un souci de sécurité juridique pour les employeurs et les salariés des secteurs concernés, il est justifié que les mesures prennent effet rétroactivement à partir du 1er janvier 2022 ».

Il peut être admis que la rétroactivité contribue à la sécurité juridique et qu'elle est par conséquent indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. Il est recommandé d'inscrire la justification précitée dans l'exposé des motifs.

6. Ainsi qu'il a été observé au point 4.2, le dispositif en projet requiert le traitement de données à caractère personnel, notamment au sein de la Commission paritaire pour les entreprises horticoles. La question se pose de savoir si le dispositif en projet est conforme au principe de légalité applicable en l'espèce.

---

[8] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13.

[9] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3 ; C.C., 26 avril 2018, n° 51/2018, B.13.1 ; C.C., 4 février 2021, n° 19/2021, B.17.3 ; C.C., 25 février 2021, n° 30/2021, B.13.1 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 14 octobre 2021, n° 142/2021, B.10.1.

‡LW-CBCWIAEB-HAJIAVT‡

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 » [10].

L'avant-projet de loi doit en conséquence être soumis à un examen complémentaire. Le cas échéant, son texte devra être complété par des dispositions concernant certains aspects du traitement des données qui impliquent une réglementation ou une autorisation légale explicite.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[10] 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.

‡LW-CBCWIAJEB-HAJIAVT‡