



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.430/1
van 21 februari 2024

avis 75.430/1
du 21 février 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 19 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 19 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 23 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 19 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 kamer onderzocht op 15 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2024.

*

Le 23 janvier 2024, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’article 19 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 le 15 février 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Brecht STEEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2024.

*

1. 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 toegespitst op 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen onder welke voorwaarden prijzen toegekend door de organisatoren van sportwedstrijden aan individuele, betaalde sportbeoefenaars wegens het behalen van een bepaald individueel resultaat, niet als loon worden aangemerkt voor de berekening van socialezekerheidsbijdragen.

Daartoe vult artikel 1 van het ontwerp de opsomming van aangelegenheden die niet als loon worden beschouwd in artikel 19, § 2, 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’ aan met een punt 28°.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de wetsbepalingen waarvan melding wordt gemaakt in de eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4.1. Opdat het prijzengeld niet als loon wordt aangemerkt, moeten verschillende voorwaarden vervuld zijn. In de eerste plaats gaat het om prijzen die worden toegekend door de organisatoren van sportwedstrijden “aan individuele, betaalde sportbeoefenaars wegens het behalen van een bepaald individueel resultaat”. Voorts dient het recht op prijzen uitsluitend door de organisator van sportwedstrijden te worden toegekend, moet de organisator de volledige financiële last van de prijzen dragen, en moet het bedrag van de prijzen voor de aanvang van de wedstrijd door de organisator worden vastgelegd. Bovendien dient de prijs rechtsreeks door de organisator te worden betaald, behalve in het geval van wielervedstrijden, waarbij de prijs ook door de Koninklijke Belgische Wielrijdersbond of de vereniging Cyclistes Professionnels Associés, kan worden betaald.

De ontworpen regeling leidt derhalve tot de verschillende behandeling van sportbeoefenaars naargelang het prijzengeld dat hen wordt toegekend al dan niet voldoet aan de in het ontworpen artikel 19, § 2, 28°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 geformuleerde voorwaarden.

4.2. Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van Raad van State is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van

gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

4.3. Uit het bij het dossier gevoegde advies van de inspecteur van Financiën blijkt dat bij de adviesaanvraag aan de inspecteur van Financiën het doel van de ontworpen regeling als volgt werd omschreven:

“Avant la réforme du régime des cotisations des sportifs professionnels, aucune cotisation de sécurité sociale n'était versée par l'employeur et perçue par l'ONSS. En effet, il existait un plafond salarial bas qui servait de base au calcul des cotisations de sécurité sociale. La réforme a changé cette situation puisque le plafond salarial a été supprimé et que les cotisations de sécurité sociale sont désormais calculées sur les salaires réels.

Selon l'ONSS, le prix et/ou la prime payé par l'organisateur fait partie de la notion de rémunération. Ce qui a pour conséquence que les cotisations de sécurité sociale sont dues sur ce prix/prime.

L'objectif de l'arrêté qui vous est soumis pour avis est d'exclure de la notion de rémunération les prix et/ou primes attribuées par les organisateurs de compétitions sportives à des sportifs individuels rémunérés pour avoir obtenu un résultat individuel, pour autant que (1) le droit au prix et/ou prime soit accordé exclusivement par l'organisateur de la compétition sportive, (2) que l'organisateur supporte la totalité de la charge financière des prix et/ou primes, (3) que le montant et la répartition des prix et/ou primes en fonction du résultat d'une prestation individuelle du sportif sont déterminés par l'organisateur avant le début de la compétition et (4) que le prix ou la prime soit directement payé au sportif individuel par l'organisateur de la compétition sportive soit, dans le cas d'une course cycliste, par la Ligue Royale Vélocipédique Belge ou l'association Cyclistes Professionnels Associés.”

4.4.1. De ontworpen regeling heeft in de eerste plaats tot gevolg dat prijzengeld dat een individuele, betaalde sportbeoefenaar bovenop zijn normale loon ontvangt maar niet rechtstreeks van de organisator van de sportwedstrijd, wél als loon zal worden beschouwd waarop socialezekerheidsbijdragen dienen te worden betaald. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de prijs door een sponsor wordt uitbetaald of wanneer de prijs door de organisator wordt toegekend naar aanleiding van een collectief resultaat aan de werkgever (het team), die vervolgens de prijs verdeelt tussen de betrokken individuele, betaalde sportbeoefenaars.

De gemachtigde verantwoordde dit verschil in behandeling tussen beide categorieën individuele, betaalde sportbeoefenaars als volgt:

“Le projet d'arrêté royal ne vise que les prix payés aux sportifs individuels, même s'ils sont actifs dans une équipe, car ce sont ceux qui posent le plus de difficultés dans la pratique dès lors qu'ils sont payés par un organisateur, tiers à l'employeur. Lorsque prix sont payés par l'organisateur à l'équipe et ensuite redistribués par l'équipe aux sportifs, il appartient à l'équipe de déclarer ces montants en tant qu'employeur. On se retrouve ici dans un schéma classique que le gouvernement n'a pas souhaité modifier.”

Die verantwoording kan moeilijk volstaan in het licht van de met het ontwerp nagestreefde doelstelling. Ook dergelijk prijzengeld was in de vroegere regeling immers vrijgesteld van socialezekerheidsbijdragen. Bovendien lijkt het vanuit het oogpunt van de individuele sportbeoefenaar en zijn verplichting om socialezekerheidsbijdragen te betalen niet meteen relevant

wie het prijzengeld uitbetaalt, en of het toegekende prijzengeld het gevolg is van een individueel of collectief resultaat.

4.4.2. Daarnaast blijkt uit het ontworpen artikel 19, § 2, 28°, d), dat een verschil in behandeling wordt gecreëerd tussen individuele, betaalde sportbeoefenaars die actief zijn als wielrenner en alle andere individuele, betaalde sportbeoefenaars. Waar de prijs voor die laatste groep rechtstreeks door de organisator van de sportwedstrijd moet zijn betaald om niet als loon te worden beschouwd, is het mogelijk dat een prijs bij een wielervedstrijd wordt betaald door een sportfederatie, met name de Koninklijke Belgische Wielrijdersbond of de vereniging Cyclistes Professionnnels Associés.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om deze afwijkende regeling nader toe te lichten, in het bijzonder ten aanzien van andere overkoepelende sportorganisaties die desgevallend rechtstreeks prijzengeld aan sporters betalen. Het antwoord van de gemachtigde luidde als volgt:

“En vertu de l'article 1erquater de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, la Royale Ligue Vélocipédique Belge est réputée être l'employeur des coureurs cyclistes et où les prix gagnés par les cyclistes ne sont pas versés directement à ceux-ci par l'organisateur, mais transités par le CPA, une organisation suisse de cyclistes qui les reverse ensuite à la Ligue.”

Die toelichting wijst op het specifieke regime waarbij eliterenners met contract zijn onderworpen aan de sociale zekerheid en waarbij de Koninklijke Belgische Wielrijdersbond in het kader van de onderwerping aan de sociale zekerheid als “werkgever” wordt beschouwd. Die toelichting verantwoordt evenwel niet waarom voor wielrenners de prijs kan worden uitbetaald door een organisatie die als “werkgever” wordt beschouwd, terwijl voor alle andere categorieën van individuele sportbeoefenaars het toekennen van prijzengeld door de werkgever precies wél als loon wordt beschouwd waarop socialezekerheidsbijdragen moeten worden betaald.

4.4.3. De conclusie is dan ook dat de stellers van het ontwerp de ontstane verschillen in behandeling passend zullen moeten kunnen verantwoorden in het licht van de nagestreefde doelstelling. Het verdient aanbeveling die verantwoording op te nemen in een verslag aan de Koning dat bij het ontwerp wordt gevoegd. Indien een dergelijke verantwoording niet voorhanden is, dient te worden afgezien van de ontworpen regeling of dient ze daarentegen te worden verruimd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions auxquelles les prix attribués par les organisateurs de compétitions sportives à des sportifs individuels rémunérés pour avoir obtenu un résultat particulier et individuel ne sont pas considérés comme rémunération pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

À cette fin, l'article 1^{er} du projet complète par un 28° l'énumération des matières qui ne sont pas considérées comme rémunération, figurant à l'article 19, § 2, 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'.

3. Le dispositif en projet trouve son fondement juridique dans les dispositions légales mentionnées aux deux premiers alinéas du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

4.1. Plusieurs conditions doivent être remplies pour que le prix ne soit pas considéré comme rémunération. Il s'agit tout d'abord de prix décernés par les organisateurs de compétitions sportives « à des sportifs individuels rémunérés pour avoir obtenu un résultat particulier et individuel ». Ensuite, le droit aux prix doit être accordé exclusivement par l'organisateur de compétitions sportives, l'organisateur doit supporter la totalité de la charge financière des prix, et le montant des prix doit être déterminé par l'organisateur avant le début de la compétition. En outre, le prix doit être payé directement par l'organisateur, sauf dans le cas des courses cyclistes, où le prix peut également être payé par la Royale Ligue vélocipédique belge ou l'association Cyclistes Professionnels Associés.

Le dispositif en projet implique dès lors un traitement différencié des sportifs selon que le prix qui leur est attribué satisfait ou non aux conditions formulées à l'article 19, § 2, 28°, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969.

4.2. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle et à la jurisprudence du Conseil d'État, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

4.3. Il ressort de l'avis de l'inspecteur des Finances joint au dossier que, dans la demande d'avis adressée à ce dernier, l'objectif du dispositif en projet était défini en ces termes :

« Avant la réforme du régime des cotisations des sportifs professionnels, aucune cotisation de sécurité sociale n'était versée par l'employeur et perçue par l'ONSS. En effet, il existait un plafond salarial bas qui servait de base au calcul des cotisations de sécurité sociale. La réforme a changé cette situation puisque le plafond salarial a été supprimé et que les cotisations de sécurité sociale sont désormais calculées sur les salaires réels.

Selon l'ONSS, le prix et/ou la prime payé par l'organisateur fait partie de la notion de rémunération. Ce qui a pour conséquence que les cotisations de sécurité sociale sont dues sur ce prix/prime.

L'objectif de l'arrêté qui vous est soumis pour avis est d'exclure de la notion de rémunération les prix et/ou primes attribuées par les organisateurs de compétitions sportives à des sportifs individuels rémunérés pour avoir obtenu un résultat individuel, pour autant que (1) le droit au prix et/ou prime soit accordé exclusivement par l'organisateur de la compétition sportive, (2) que l'organisateur supporte la totalité de la charge financière des prix et/ou primes, (3) que le montant et la répartition des prix et/ou primes en fonction du résultat d'une prestation individuelle du sportif sont déterminés par l'organisateur avant le début de la compétition et (4) que le prix ou la prime soit directement payé au sportif individuel par l'organisateur de la compétition sportive soit, dans le cas d'une course cycliste, par la Ligue Royale Vélocipédique Belge ou l'association Cyclistes Professionnels Associés ».

4.4.1. Le dispositif en projet a tout d'abord pour effet que le prix qu'un sportif individuel rémunéré reçoit en plus de sa rémunération normale, mais pas directement de l'organisateur de la compétition sportive, sera bel et bien considéré comme une rémunération assujettie aux cotisations de sécurité sociale. Tel sera par exemple le cas lorsque le prix est payé par un sponsor ou lorsque, consécutivement à un résultat collectif, le prix est attribué par l'organisateur à l'employeur (l'équipe), qui redistribue ensuite le prix entre les sportifs individuels rémunérés concernés.

Le délégué a justifié cette différence de traitement entre les deux catégories de sportifs individuels rémunérés en ces termes :

« Le projet d'arrêté royal ne vise que les prix payés aux sportifs individuels, même s'ils sont actifs dans une équipe, car ce sont ceux qui posent le plus de difficultés dans la pratique dès lors qu'ils sont payés par un organisateur, tiers à l'employeur. Lorsque prix sont payés par l'organisateur à l'équipe et ensuite redistribués par l'équipe aux sportifs, il appartient à l'équipe de déclarer ces montants en tant qu'employeur. On se retrouve ici dans un schéma classique que le gouvernement n'a pas souhaité modifier ».

Cette justification peut difficilement suffire au regard de l'objectif poursuivi par le projet. En effet, dans la réglementation précédente, pareil prix était exempté de cotisations de sécurité sociale. En outre, il ne paraît pas d'emblée pertinent, du point de vue du sportif individuel et de son obligation de payer des cotisations de sécurité sociale, de savoir qui paie le prix, et si le prix attribué fait suite à un résultat individuel ou collectif.

4.4.2. Il ressort en outre de l'article 19, § 2, 28°, d), en projet, qu'une différence de traitement est créée entre les sportifs individuels rémunérés actifs en tant que cycliste et tous les autres sportifs individuels rémunérés. Alors que pour ce dernier groupe, le prix doit avoir été directement payé par l'organisateur de la compétition sportive pour ne pas être considéré comme

rémunération, il est possible que dans le cas d'une course cycliste un prix soit payé par une fédération sportive, à savoir la Royale Ligue vélocipédique belge ou l'association Cyclistes Professionnels Associés.

Invité à expliciter cette règle dérogatoire, notamment à l'égard d'autres organisations sportives coordinatrices qui, le cas échéant, paient directement des prix aux sportifs, le délégué a répondu en ces termes :

« En vertu de l'article 1er quater de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, la Royale Ligue Vélocipédique Belge est réputée être l'employeur des coureurs cyclistes et où les prix gagnés par les cyclistes ne sont pas versés directement à ceux-ci par l'organisateur, mais transités par le CPA, une organisation suisse de cyclistes qui les reverse ensuite à la Ligue ».

Ces explications font référence au régime spécifique selon lequel les coureurs d'élite sous contrat sont assujettis à la sécurité sociale et la Royale Ligue vélocipédique belge est considérée comme « employeur » dans le cadre de l'assujettissement à la sécurité sociale. Ces explications ne justifient toutefois pas pourquoi, pour les coureurs cyclistes, le prix peut être payé par une organisation considérée comme « employeur », alors que pour toutes les autres catégories de sportifs individuels, l'attribution d'un prix par l'employeur est précisément bien considérée comme rémunération assujettie aux cotisations de sécurité sociale.

4.4.3. En conclusion, les auteurs du projet devront pouvoir justifier adéquatement les différences de traitement ainsi créées au regard de l'objectif poursuivi. Il est recommandé d'intégrer cette justification dans un rapport au Roi joint au projet. En l'absence d'une telle justification, il y aura lieu de renoncer au dispositif en projet ou, au contraire, de l'étendre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME