



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.496/1
van 14 juni 2024

avis 76.496/1
du 14 juin 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
berekening van de vergoeding
bepaald in artikel 19 van de
wet van XXX tot invoering
van een Samenlevingsdienst'

un projet d'arrêté royal
'réglant le calcul de
l'indemnité prévue à
l'article 19 de la loi
du XXX 2024 instaurant un
Service Citoyen'

Op 15 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de berekening van de vergoeding bepaald in artikel 19 van de wet van XXX tot invoering van een Samenlevingsdienst’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 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 Sander MEERT, 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 14 juni 2024.

*

Le 15 mai 2024, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté royal ‘régulant le calcul de l’indemnité prévue à l’article 19 de la loi du XXX 2024 instaurant un Service Citoyen’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 juin 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 Sander MEERT, 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 14 juin 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de wijze te bepalen waarop het bedrag wordt berekend van de vergoeding die de burger in dienst ontvangt voor de gepresteerde activiteiten in het kader van de Samenlevingsdienst (artikelen 2 tot 4 en 6 van het ontwerp), alsook van het inkomensplafond waarboven de vergoeding niet wordt uitgekeerd aan de burger in dienst (artikel 5 van het ontwerp).

4.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 19, § 2, van de wet van 15 mei 2024 ‘tot invoering van een Samenlevingsdienst’, onder voorbehoud wat volgt.

4.2.1. Artikel 6 van het ontwerp, dat enerzijds het Agentschap en anderzijds de instellingen van sociale zekerheid toegang verleent tot bepaalde gegevens om het bedrag van de vergoeding toegekend aan de burger in dienst correct te kunnen berekenen, heeft als zodanig geen betrekking op de vaststelling van het bedrag van de vergoeding en van het billijk inkomensplafond waarboven de vergoeding niet zal worden uitgekeerd, en kan geen rechtsgrond vinden in artikel 19, § 2, van de wet van 15 mei 2024.

4.2.2.1. Voor artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, dat het Agentschap moet toelaten om het exacte bedrag van de vergoeding te berekenen, kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning ex artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 4, § 1, 1°, 12, § 6, en 19, § 1, van de wet van 15 mei 2024. Uit die bepalingen blijkt immers dat het Agentschap belast is met het financieel beheer van de Samenlevingsdienst, dat aan het Agentschap de betrokken gegevens moeten worden verstrekt door de burger in dienst, en dat het Agentschap de vergoeding aan de burger in dienst uitbetaalt.

4.2.2.2. Voor artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, dat de instellingen van sociale zekerheid toegang verleent tot bepaalde gegevens om het bedrag van de vergoeding toegekend aan de burger in dienst correct te berekenen, gaat die redenering evenwel niet op. Uit geen enkele bepaling van de wet van 15 mei 2024 blijkt immers dat de instellingen van sociale zekerheid zijn betrokken bij het berekenen van het bedrag van de vergoeding aan de burger in dienst.

Ondervraagd over de precieze draagwijdte van artikel 6, tweede lid, van het ontwerp verklaarde de gemachtigde het volgende:

“L'accès aux données par les institutions de sécurité sociales est nécessaire afin d'administrer le service citoyen. Il s'agit notamment de vérifier si la personne a droit à une dispense visé à l'article 25 de la loi. La finalité peut être complétée à cet effet.”

Voor zover artikel 6, tweede lid, van het ontwerp enkel de bedoeling heeft om de bevoegde instelling van sociale zekerheid toegang te verlenen tot de gegevens van de werkloze burger in dienst in verband met de samenlevingsdienst om na te gaan of de burger in dienst recht heeft op een vrijstelling zoals bedoeld in het bij artikel 25 van de wet van 15 mei 2024 ingevoegde artikel 94^{ter} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, wat evenwel niet blijkt uit de tekst van die bepaling, lijkt ervoor rechtsgrond te kunnen worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 94^{ter} van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Voor artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, zoals dit momenteel is geformuleerd, is evenwel geen rechtsgrond voorhanden. De bepaling kan derhalve geen doorgang vinden, tenzij ze fundamenteel wordt herwerkt om te beantwoorden aan de door de gemachtigde weergegeven bedoeling.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5.1. Luidens het vijfde lid van de aanhef is het aan te nemen besluit op grond van artikel 8 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ vrijgesteld van een regelgevingsimpactanalyse, omdat het bepalingen van autoregulering betreft.

Waarom een beroep kan worden gedaan op de vrijstellingsgrond bedoeld in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013,¹ werd door de gemachtigde als volgt gepreciseerd:

“Étant donné qu’une analyse d’impact de la réglementation a été effectuée pour le projet de loi instaurant un service citoyen et que l’avis de l’Autorité de Protection des données a été demandé (et reçu) pour le projet de loi ; et que le présent projet d’arrêté royal exécute l’article 19 de la loi et que l’avis de l’Autorité de Protection des données a été demandé pour le projet d’arrêté royal, il nous a semblé que, selon notre interprétation du

¹ De beoogde “autoregulering” werd tijdens de parlementaire bespreking van de latere wet van 15 december 2013 omschreven als het geheel van “de regels die de federale overheid zichzelf oplegt, bovenop deze die reeds tot de derde categorie behoren. Het gaat hierbij om de bepalingen tot oprichting of organisatie van overheidsdiensten, bevoegdheidsdelegaties, budgettaire technieken en wetten, regels tot organisatie van de officiële raadpleging, bepalingen inzake het statuut, enz.” (Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 2922/001, p. 14-15).

manuel de l'analyse d'impact de la réglementation, le présent projet pouvait être dispensé de test AIR au motif d'auto-régulation.”

De zienswijze van de gemachtigde kan evenwel niet worden bijgetreden. De ontworpen regeling bepaalt onder meer de wijze waarop de vergoeding wordt berekend die wordt uitbetaald door het Agentschap en ontvangen door de burger in dienst. Zij heeft dus wel degelijk gevolgen voor de rechten en verplichtingen van derden, met name het Agentschap en de burgers in dienst. Die regeling houdt derhalve meer in dan een loutere autoregulering binnen de federale overheid. Aangezien evenmin een andere vrijstellings- of uitzonderingsgrond lijkt te kunnen worden ingeroepen, dient over het ontwerp alsnog een voorafgaande regelgevingsimpactanalyse te worden uitgevoerd.

5.2.1. Artikel 6 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens, aangezien de bepaling het Agentschap en de instellingen van sociale zekerheid het recht verleent om toegang te hebben tot de gegevens van burgers in dienst aangaande de werkloosheidsuitkeringen, de inschakelingsuitkeringen, het leefloon, de kinderbijslag en/of de inkomensvervangende tegemoetkomingen.

5.2.2. 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)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit zoals bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Voor het ontwerp dient bijgevolg het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden ingewonnen.

5.2.3. Hoewel noch uit de aanhef van het ontwerp, noch uit de stukken van het dossier blijkt dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd bekomen of gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat over het ontwerp wel degelijk advies werd gevraagd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, maar dat dit advies nog niet werd bekomen.

5.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van beide voormelde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, 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

Opschrift

6. Uiteraard dient in het opschrift de correcte afkondigingsdatum van de wet van 15 mei 2024 te worden vermeld.

Aanhef

7.1. Gelet op wat in randnummer 4.2.2.1 werd opgemerkt over de rechtsgrond, dienen in de aanhef de volgende wijzigingen te worden doorgevoerd.

Men voege een nieuw eerste lid in luidend als volgt:

“Gelet op artikel 108 van de Grondwet;”.

Het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, formuleer men als volgt:

“Gelet op de wet van 15 mei 2024 tot invoering van een Samenlevingsdienst, artikelen 4, § 1, 1°, 12, § 6, en 19;”.

7.2. Als artikel 6, tweede lid, wordt herwerkt als voorgesteld in randnr. 4.2.2.2 dient na het huidige eerste lid, een lid in de aanhef te worden ingevoegd, luidend als volgt:

“Gelet op het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, artikel 94^{ter}, ingevoegd bij de wet van 15 mei 2024;”.

8. Gelet op wat in de randnummers 5.1 tot 5.2.3 werd opgemerkt, zullen de vormvereisten die nog moeten worden vervuld, correct en op chronologische wijze moeten worden vermeld in de aanhef.

Artikel 1

9. De in het ontworpen artikel 1, 2° en 3°, bepaalde definities vormen een loutere herhaling van de definities die zijn opgenomen in respectievelijk artikel 2, 3° en 2°, van de wet van 15 mei 2024. Weliswaar zijn de definities in het ontwerp gelijklopend, zodat er geen tegenstrijdigheid bestaat. Niettemin is het af te raden hogere normen te hernemen in lagere rechtsnormen. De definities moeten daarom hetzij worden weggelaten, hetzij worden aangevuld met een verwijzing naar de respectieve bepalingen in artikel 2, 3° en 2°, van de wet van 15 mei 2024 (“... zoals gedefinieerd in ...”).

10.1. Artikel 1, 5°, van het ontwerp definieert “de gecumuleerde inkomsten” als “de inkomsten en uitkeringen die de burger in dienst ontvangt als beroepsinkomen, de werkloosheidsuitkering, de inschakelingsuitkering, het leefloon, *de kinderbijslag* en/of de inkomensvervangende tegemoetkoming”. Daardoor wordt het bedrag van de kinderbijslag mee in rekening genomen om het bedrag van de vergoeding voor de burger in dienst te bepalen. Naar aanleiding van de opmerking in advies 75.677/1 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2024² dat de federale overheid niet bevoegd is om in het kader van de Samenlevingsdienst de gezinsbijslagen te regelen, werd in de tekst van de wet van 15 mei 2024 elke verwijzing naar de gezinsbijslagen, onder meer m.b.t. de cumul van de vergoeding met de gezinsbijslag weggelaten. Gevraagd of het gelet hierop de bedoeling is dat de kinderbijslag deel uitmaakt van de gecumuleerde inkomsten, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Les dispositions relatives aux allocations familiales doivent être retirées du projet d'Arrêté Royal étant donné que la loi adoptée instituant le service citoyen ne prévoit plus le cumul avec les allocations familiales vu qu'il s'agit d'une compétence des entités fédérées.”

10.2. De gemachtigde verduidelijkte dat het bedoelde “totaalbedrag” van de gecumuleerde inkomsten, waarvan sprake in de artikelen 3, 4 en 5, een bruto totaalbedrag per betrokken maand betreft. Het verdient aanbeveling om dit uitdrukkelijk in de definities op te nemen.

Artikel 2

11. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp zijn de woorden “van dit besluit” overbodig en worden deze het best weggelaten.

Artikel 3

12. In de Nederlandse tekst van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp, schrijve men “waarvan het totaalbedrag” in de plaats van “van een totaalbedrag dat”.

Eenzelfde opmerking geldt voor de artikelen 4 en 5 van het ontwerp.

Artikel 5

13. In artikel 5 van het ontwerp dienen in de Nederlandse tekst de woorden “het bedrag van” te worden ingevoegd tussen de woorden “is” en “de maandelijkse vergoeding gelijk aan 0”.

² Adv.RvS 75.677/1 van 29 maart 2024, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2024 ‘tot invoering van een Samenlevingsdienst’, *Parl.St.* Kamer, 2023-24, nr. 55-3969/1, opmerkingen 4.1. tot 4.4.

Artikel 6

14. Gelet op het voorstel van de gemachtigde dat wordt weergegeven in randnummer 10.1 dient “de kinderbijslag” ook in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp te worden weggelaten.

15. Gelet op wat hierboven werd opgemerkt bij de bespreking van de rechtsgrond, dient het tweede lid van artikel 6 te worden weggelaten of fundamenteel te worden herzien.

Ten overvloede dient er op gewezen te worden dat als de bepaling in weerwil van wat werd opgemerkt in randnummer 4.2.2.2 toch behouden blijft, de federale overheid in elk geval niet bevoegd is om eenzijdig aan instellingen van sociale zekerheid toegang te verlenen tot gegevens aangaande de kinderbijslag (lees: de gezinsbijslagen).

Artikel 7

16. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het aan te nemen besluit in werking treedt “op dezelfde datum als de wet van [15 mei 2024] tot invoering van een Samenlevingsdienst”. Krachtens artikel 33 van de wet van 15 mei 2024 treedt deze wet in werking “op de dag van publicatie in het *Belgisch Staatsblad*”. Aangezien de wet van 15 mei 2024 in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt op 31 mei 2024, is de betrokken wet in werking getreden op 31 mei 2024.

Het is af te raden om de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling te bepalen aan de hand van een verwijzing naar de onbepaalde datum van inwerkingtreding van de wet van 15 mei 2024, aangezien die laatste datum van inwerkingtreding al bekend is en precies vastligt. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om die datum als zodanig in artikel 7 op te nemen, zodat de rechtszoekende geen andere normen hoeft te consulteren om de exacte datum van inwerkingtreding te kennen.

Slotopmerking

17. Het bedrag van de vergoeding wordt berekend in functie van “de gecumuleerde inkomsten” van de burger in dienst, waaronder de beroepsinkomsten. Het ontwerp bevat evenwel geen regeling over de wijze waarop het Agentschap kennis zal krijgen van het maandelijkse brutobedrag van de beroepsinkomsten en bijvoorbeeld ook geen regeling van de wijze waarop voor personen met inkomsten uit zelfstandige beroepsactiviteiten het brutobedrag van beroepsinkomsten per betrokken maand zal worden bepaald. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Le candidat pour un service citoyen devra fournir les preuves de ses revenus professionnels à l’Agence afin que celle-ci puisse calculer le montant de l’indemnité qui lui sera octroyée.”

en:

“L’article 12 § 6 de la loi instaurant un Service citoyen prévoit que le candidat doit fournir les données relatives au statut socio-professionnel afin que lui soit versé l’indemnité. Le demandeur devra donc indiquer s’il exerce une activité d’indépendant.”

Het verdient aanbeveling om met het oog op de uitvoerbaarheid en de correcte toepassing van de ontworpen regeling en gelet op de rechtszekerheid, hiervoor een nadere regeling uit te werken. Hiervoor kan de nodige rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning *ex* artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 4, § 1, 1°, en 19, van de wet van 15 mei 2024.

*

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.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la méthode de calcul du montant de l'indemnité que le citoyen en service perçoit pour les activités effectuées dans le cadre du Service citoyen (articles 2 à 4 et 6 du projet), ainsi que du plafond de revenus au-dessus duquel l'indemnité n'est pas versée au citoyen en service (article 5 du projet).

4.1. Le projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 19, § 2, de la loi du 15 mai 2024 'instaurant un Service citoyen', sous réserve de ce qui suit.

4.2.1. L'article 6 du projet, qui accorde à l'Agence, d'une part, et aux institutions de sécurité sociale, d'autre part, l'accès à certaines données afin de pouvoir calculer correctement le montant de l'indemnité octroyée au citoyen en service, ne porte en soi pas sur la fixation du montant de l'indemnité et du plafond de revenus équitable au-dessus duquel l'indemnité ne sera pas versée, et ne peut pas trouver de fondement juridique dans l'article 19, § 2, de la loi du 15 mai 2024.

4.2.2.1. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet, qui doit autoriser l'Agence à calculer le montant exact de l'indemnité, peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les articles 4, § 1^{er}, 1^o, 12, § 6, et 19, § 1^{er}, de la loi du 15 mai 2024. En effet, il ressort de ces dispositions que l'Agence est chargée de la gestion financière du Service citoyen, que les données concernées doivent être fournies à l'Agence par le citoyen en service et que l'Agence verse l'indemnité au citoyen en service.

4.2.2.2. Ce raisonnement ne vaut cependant pas pour l'article 6, alinéa 2, du projet qui accorde aux institutions de sécurité sociale l'accès à certaines données pour calculer correctement le montant de l'indemnité octroyée au citoyen en service. En effet, il ne ressort d'aucune disposition de la loi du 15 mai 2024 que les institutions de sécurité sociale sont associées au calcul du montant de l'indemnité accordée au citoyen en service.

Interrogé sur la portée précise de l'article 6, alinéa 2, du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'accès aux données par les institutions de sécurité sociales est nécessaire afin d'administrer le service citoyen. Il s'agit notamment de vérifier si la personne a droit à une dispense visé à l'article 25 de la loi. La finalité peut être complétée à cet effet ».

Dans la mesure où l'article 6, alinéa 2, du projet a uniquement pour objet de permettre à l'institution de sécurité sociale compétente d'accéder aux données du citoyen en service au chômage en ce qui concerne le Service citoyen afin de vérifier si le citoyen en service a droit à une dispense, telle que visée à l'article 94^{ter} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', inséré par l'article 25 de la loi du 15 mai 2024, ce qui ne ressort toutefois pas du texte de cette disposition, un fondement juridique pour cet article semble pouvoir être trouvé dans le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 94^{ter} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Dans sa formulation actuelle, l'article 6, alinéa 2, du projet est toutefois dépourvu de fondement juridique. La disposition ne pourra dès lors se concrétiser, à moins qu'elle ne soit remaniée fondamentalement afin de répondre à l'intention exprimée par le délégué.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5.1. Selon le cinquième alinéa du préambule, l'arrêté envisagé est dispensé, sur le fondement de l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', d'analyse d'impact de la réglementation, s'agissant de dispositions d'autorégulation.

Le délégué a précisé la raison pour laquelle il est possible d'invoquer le motif de dispense visé à l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 ¹ en ces termes :

« Étant donné qu'une analyse d'impact de la réglementation a été effectuée pour le projet de loi instaurant un service citoyen et que l'avis de l'Autorité de Protection des données a été demandé (et reçu) pour le projet de loi ; et que le présent projet d'arrêté royal exécute l'article 19 de la loi et que l'avis de l'Autorité de Protection des données a été demandé pour le projet d'arrêté royal, il nous a semblé que, selon notre interprétation du manuel de l'analyse d'impact de la réglementation, le présent projet pouvait être dispensé de test AIR au motif d'auto-régulation. »

¹ L'« autorégulation » visée a été définie au cours des travaux préparatoires de la loi ultérieure du 15 décembre 2013 comme un ensemble de « règles que l'autorité fédérale se donne à elle-même, en plus de celles qui font déjà partie de la troisième catégorie. Il s'agit des dispositions créant et organisant les services publics, de délégations de compétences, des lois et techniques budgétaires, des règles d'organisation de la consultation officielle, des dispositions relatives aux statuts, etc. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 2922/001, pp. 14-15).

Cependant, on ne peut pas se rallier au point de vue du délégué. Le dispositif en projet détermine notamment la méthode de calcul de l'indemnité versée par l'Agence et perçue par le citoyen en service. Il a donc bel et bien des effets sur les droits et obligations de tiers, à savoir l'Agence et les citoyens en service. Ce dispositif implique dès lors plus qu'une simple autorégulation au sein de l'autorité fédérale. Étant donné qu'aucun autre motif de dispense ou d'exception ne semble pas non plus pouvoir être invoqué, il y a lieu de soumettre le projet encore à une analyse d'impact préalable de la réglementation.

5.2.1. L'article 6 du projet règle le traitement de données à caractère personnel, dès lors que la disposition accorde le droit à l'Agence et aux institutions de sécurité sociale d'accéder aux données de citoyens en service en ce qui concerne les allocations de chômage, les allocations d'insertion, le revenu d'intégration sociale, les allocations familiales et/ou les allocations de remplacement de revenus.

5.2.2. 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)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, imposent de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. Il convient par conséquent de recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données concernant le projet.

5.2.3. Bien qu'il ne ressorte ni du préambule du projet ni des pièces du dossier que l'avis de l'Autorité de protection des données a été obtenu ou demandé, le délégué a déclaré que le projet a bel et bien fait l'objet d'une demande d'avis auprès de l'Autorité de protection des données, mais que cet avis n'a pas encore été obtenu.

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

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans l'intitulé, il faut bien entendu indiquer la date de promulgation correcte de la loi du 15 mai 2024.

Préambule

7.1. Compte tenu des observations mentionnées au point 4.2.2.1 à propos du fondement juridique, il convient d'apporter les modifications suivantes dans le préambule.

On insérera un nouveau premier alinéa, rédigé comme suit :

« Vu l'article 108 de la Constitution ; ».

On formulera l'actuel premier alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, comme suit :

« Vu la loi du 15 mai 2024 instaurant un Service citoyen, les articles 4, § 1^{er}, 1^o, 12, § 6, et 19 ; ».

7.2. Si l'article 6, alinéa 2, est remanié comme il est proposé au point 4.2.2.2, il faudra insérer dans le préambule, après l'actuel premier alinéa, un alinéa libellé comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, l'article 94^{ter}, inséré par la loi du 15 mai 2024 ; ».

8. Compte tenu des observations formulées aux points 5.1 à 5.2.3, on mentionnera les formalités qui doivent encore être accomplies, par ordre chronologique et de manière correcte dans le préambule.

Article 1^{er}

9. Les définitions prévues à l'article 1^{er}, 1^o et 3^o, en projet, sont une simple répétition des définitions figurant respectivement à l'article 2, 3^o et 2^o, de la loi du 15 mai 2024. Les définitions inscrites dans le projet étant conformes, il n'y a pas de contradiction. Néanmoins, il est déconseillé de reproduire des normes supérieures dans des normes juridiques inférieures. C'est la raison pour laquelle il faudra soit omettre les définitions soit les compléter par une référence aux dispositions respectives de l'article 2, 3^o et 2^o, de la loi du 15 mai 2004 (« ... tel que défini à ... »).

10.1. L'article 1^{er}, 5^o, du projet définit « les revenus cumulés » comme étant « les revenus et allocations que le citoyen en service perçoit au titre de revenu professionnel, d'allocation de chômage, d'allocation d'insertion, de revenu d'intégration sociale, d'allocation *familiale* et/ou d'allocation de remplacement de revenus ». Aussi le montant des allocations familiales est-il pris en considération pour fixer le montant de l'indemnité accordée au citoyen en service. Consécutivement à l'observation formulée dans l'avis 75.677/1 donné sur l'avant-projet devenu la loi du 15 mai 2024 ², selon laquelle l'autorité fédérale n'est pas compétente pour régler les allocations familiales dans le cadre du Service citoyen, toute référence aux allocations familiales, notamment en ce qui concerne le cumul de l'indemnité avec les allocations familiales, a été omise

² Avis C.E. 75.677/1 du 29 mai 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2024 'instaurant un Service citoyen', Doc. parl., Chambre, 2023-24, n° 55-3969/1, observations 4.1 à 4.4.

du texte de la loi du 15 mai 2024. À la question de savoir si, en conséquence, l'intention est de faire relever les allocations familiales des revenus cumulés, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les dispositions relatives aux allocations familiales doivent être retirées du projet d'Arrêté Royal étant donné que la loi adoptée instituant le service citoyen ne prévoit plus le cumul avec les allocations familiales vu qu'il s'agit d'une compétence des entités fédérées ».

10.2. Le délégué a précisé que le « montant total » visé des revenus cumulés, dont il est question aux articles 3, 4 et 5, porte sur un montant total brut par mois concerné. Il est recommandé de le mentionner explicitement dans les définitions.

Article 2

11. À l'article 2, alinéa 2, du projet, les mots « du présent arrêté » sont superflus et seront de préférence omis.

Article 3

12. Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « waarvan het totaalbedrag » au lieu de « van een totaalbedrag dat ».

Une observation similaire vaut pour les articles 4 et 5 du projet.

Article 5

13. À l'article 5 du projet, on insérera dans le texte néerlandais les mots « het bedrag van » entre les mots « is » et « de maandelijkse vergoeding gelijk aan 0 ».

Article 6

14. Compte tenu de la proposition du délégué, reproduite au point 10.1, il faudra également omettre « les allocations familiales » dans l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet.

15. Eu égard à l'observation formulée ci-dessus concernant l'examen du fondement juridique, il faut omettre l'alinéa 2 de l'article 6 ou le remanier fondamentalement.

À titre surabondant, il convient de souligner que si la disposition est tout de même conservée malgré l'observation formulée au point 4.2.2.2, l'autorité fédérale n'est en tout cas pas compétente pour accorder unilatéralement aux institutions de sécurité sociale un accès aux données relatives aux allocations familiales.

Article 7

16. L'article 7 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur « à la même date que la loi du [15 mai 2024] instaurant un Service citoyen ». Selon l'article 33 de la loi du 15 mai 2024, cette loi entre en vigueur « le jour de sa publication au *Moniteur belge* ». Dès lors que la loi du 15 mai 2024 a été publiée au *Moniteur belge* le 31 mai 2024, elle est entrée en vigueur le 31 mai 2024.

Il est déconseillé de fixer la date d'entrée en vigueur du dispositif en projet par une référence à la date, indéterminée, d'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2024, dès lors que cette dernière date d'entrée en vigueur est déjà connue et fixée avec précision. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, il est recommandé d'insérer cette date telle quelle dans l'article 7, de manière à ce que le justiciable ne doive pas consulter d'autres normes pour connaître la date exacte d'entrée en vigueur.

Observation finale

17. Le montant de l'indemnité est calculé en fonction des « revenus cumulés » du citoyen en service, parmi lesquels les revenus professionnels. Le projet ne règle toutefois pas la manière dont l'Agence aura connaissance du montant brut mensuel des revenus professionnels ni non plus, par exemple, la manière dont sera fixé le montant brut des revenus professionnels par mois concerné pour les personnes ayant des revenus provenant d'activités professionnelles indépendantes. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le candidat pour un service citoyen devra fournir les preuves de ses revenus professionnels à l'Agence afin que celle-ci puisse calculer le montant de l'indemnité qui lui sera octroyée. »

et

« L'article 12 § 6 de la loi instaurant un Service citoyen prévoit que le candidat doit fournir les données relatives au statut socio-professionnel afin que lui soit versé l'indemnité. Le demandeur devra donc indiquer s'il exerce une activité d'indépendant. »

Dans un souci de praticabilité et d'application correcte du dispositif en projet et eu égard à la sécurité juridique, il est recommandé d'en régler les modalités. À cet effet, le fondement juridique requis peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec les articles 4, § 1^{er}, 1^o, et 19, de la loi du 15 mai 2024.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME