

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.316/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 3 juni 2004 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen ^(*), van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de uitkering van een inkomenscompensatievergoeding aan zelfstandigen voor hinder ten gevolge van werken op het openbaar domein" (*Parl. St.*, Senaat, 2003-04, nr. 386/1), heeft op 8 juni 2004 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het feit dat de stemming over het voorstel in de commissie van de Senaat is vastgesteld op 9 juni 2004.

*
* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de federale wetgever, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Te dezen blijkt overigens uit de stukken van het dossier dat het advies van de Raad van State specifiek wordt gevraagd i.v.m. de vraag of de federale overheid terzake bevoegd is.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORSTEL

3. Aan de Raad van State wordt advies gevraagd over de tekst van een wetsvoorstel dat in eerste lezing is aangenomen door de Commissie voor de Financiën en de Economische Zaken van de Senaat. Dat voorstel heeft tot doel een compensatieregeling uit te werken voor bepaalde zelfstandigen die geconfronteerd worden met hinder als gevolg van werken op het openbaar domein die de toegang tot de inrichting belemmeren, verhinderen of ernstig bemoeilijken.

.../...

De hinder moet van die aard zijn dat het gedurende minstens veertien kalenderdagen vanuit operationeel oogpunt niet zinvol is om de onderneming geopend te laten (artikel 2, 9°). Het voorstel bepaalt dat de zelfstandige recht heeft op een inkomenscompensatievergoeding gedurende de periode van de hinder, voorzover hij geen andere beroepsinkomsten geniet dan die uit de werkzaamheden in de inrichting die de hinder ondervindt (artikel 5). Zolang de zelfstandige de vergoeding ontvangt, zijn de handel in de betrokken inrichting, de rechtstreekse verkoop aan de verbruiker en de thuisbezorging verboden (artikel 10*bis*).

Over de aanvraag tot het verkrijgen van de vergoeding wordt beslist door het Participatiefonds. Tegen een beslissing tot weigering van de vergoeding staat beroep open bij de minister die bevoegd is voor de middenstand (artikel 6).

Het bedrag van de maandelijks uit te keren vergoeding wordt bepaald door de Koning, op advies van de Hoge Raad voor de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen. De berekeningsbasis mag echter niet lager zijn dan 53 euro per kalenderdag (artikel 8).

De financiering van de vergoeding gebeurt in de eerste plaats door middel van een door de Koning vast te stellen percentage op de bedragen die door de aanbestedende overheden zijn ingehouden op de borgsommen die door de aannemers zijn betaald, met het oog op het niet-nakomen van hun verbintenissen. Indien zou blijken dat dit percentage niet volstaat, kan de Koning bijkomende vormen van financiering bepalen (artikel 3).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

4. De voorgestelde maatregel heeft tot doel het inkomensverlies van zelfstandigen, ten gevolge van hinder uit openbare werken, te vergoeden. Aldus wil de regeling voorzien in een vergoeding van de schade die deze zelfstandigen door de openbare werken lijden.

Het bepalen van de gevolgen van schadeverwekkende feiten is een aangelegenheid die behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Aldus kan de federale wetgever bijvoorbeeld bepalen dat degene die schade veroorzaakt heeft, daarvoor burgerlijk aansprakelijk is, al dan niet op voorwaarde dat bewezen is dat hij of zij een fout heeft begaan of nalatig is geweest (zie de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek). De federale wetgever kan ook bepalen dat in geval van bepaalde types van schade de overheid instaat voor de gehele of gedeeltelijke vergoeding ervan, op grond van de solidariteit die de wetgever in zulke gevallen wenselijk acht (zie bijvoorbeeld de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen).

Het voor advies voorgelegde voorstel behoort tot die residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Het strekt ertoe in het algemeen te bepalen dat zelfstandigen recht hebben op een bepaalde vergoeding, ten laste van de overheid, voor schade uit werken op het openbaar domein. Ook in dit geval wordt impliciet uitgegaan van de idee van solidariteit als grondslag voor de aan de overheid opgelegde verplichting.

Het voorgaande neemt overigens niet weg dat ook de gemeenschappen en de gewesten, binnen de domeinen die tot hun bevoegdheid behoren, regelingen i.v.m. de vergoeding van schade kunnen vaststellen.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	D. ALBRECHT,	
	P. LEMMENS,	
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw de Heren	M. BAGUET,	staatsraden,
	B. SEUTIN,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A.-M. GOOSSENS,	griffiers.
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J.-L. PAQUET, eerste auditeur, en B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

Y. KREINS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.316/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Sénat, le 3 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables (*) sur une proposition de loi "instaurant une indemnité compensatoire de pertes de revenu en faveur des travailleurs indépendants victimes d'inconvénients dus à la réalisation de travaux sur le domaine public" (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-04, n° 386/1), a donné le 8 juin 2004 l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que le vote de la proposition à la commission du Sénat est fixé au 9 juin 2004.

*
* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû limiter son examen à la compétence du législateur fédéral, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier qu'en l'espèce, l'avis du Conseil d'État est plus particulièrement sollicité sur la question de savoir si l'autorité fédérale est compétente en la matière.

*
* *

PORTÉE DE LA PROPOSITION

3. La demande d'avis dont le Conseil d'État est saisi est relative à un texte d'une proposition de loi qui a été adoptée en première lecture par la Commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat. Cette proposition vise à instaurer un régime compensatoire en faveur de certains travailleurs indépendants victimes d'inconvénients dus à la réalisation de travaux sur le domaine public qui empêchent, entravent ou limitent gravement l'accès à l'établissement.

.../...

Les inconvénients doivent être tels qu'il devient absurde de laisser l'entreprise ouverte si celle-ci ne peut plus fonctionner normalement pendant quatorze jours civils au moins (article 2, 9°). La proposition dispose que le travailleur indépendant a droit à une indemnité compensatoire de revenu pendant la durée des inconvénients pour autant qu'il ne bénéficie d'aucun autre revenu professionnel que celui généré par les activités dans le bâtiment qui subit les inconvénients (article 5). Aussi longtemps que le travailleur indépendant reçoit l'indemnité, l'exercice du commerce dans le bâtiment visé, la vente directe aux consommateurs ainsi que la livraison à domicile sont interdits (article 10bis).

Le Fonds de participation statue sur la demande d'obtention de l'indemnité. Une décision de refus est susceptible de recours auprès du ministre qui a les classes moyennes dans ses attributions (article 6).

Le montant de l'indemnité, qui sera alloué mensuellement, est fixé par le Roi, après avis du Conseil supérieur des indépendants et des petites et moyennes entreprises. Toutefois, la base de calcul ne peut pas être inférieure à 53 euros par jour civil (article 8).

L'indemnité est financée, en premier lieu, au moyen d'un pourcentage, à fixer par le Roi, sur les sommes retenues par les pouvoirs adjudicateurs sur les cautions payées par les entrepreneurs en garantie du non-respect de leurs obligations. S'il apparaissait que ce pourcentage n'est pas suffisant, le Roi peut fixer des modes de financement supplémentaires (article 3).

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

4. La mesure proposée vise à compenser la perte de revenu subie par les travailleurs indépendants à la suite d'inconvénients dus à des travaux publics. Ainsi, le texte entend prévoir une indemnité pour les dommages que ces travailleurs indépendants subissent du fait des travaux publics.

La détermination des conséquences résultant de faits dommageables est une matière qui relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Le législateur fédéral peut ainsi prévoir, par exemple, que celui qui a causé un dommage en est civilement responsable sous la condition éventuelle qu'il soit établi qu'il a commis une faute ou a été négligent (voir les articles 1382 et suivants du Code civil). Le législateur fédéral peut également prévoir que pour certains types de dommage, le pouvoir public est chargé de le réparer en tout ou en partie, sur la base de la solidarité que le législateur juge souhaitable dans pareils cas (voir par exemple la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles).

La proposition soumise pour avis relève de cette compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Elle tend à prévoir, d'une façon générale, que les travailleurs indépendants ont droit à une indemnité déterminée, à charge des pouvoirs publics, en raison de dommages dus à des travaux sur le domaine public. En l'occurrence aussi, c'est l'idée de solidarité qui fonde implicitement l'obligation imposée aux pouvoirs publics.

Les observations ci-dessus n'enlèvent au demeurant rien au fait que dans les domaines qui relèvent de leur compétence, les communautés et les régions peuvent elles aussi réglementer l'indemnisation de dommages.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre, président,
Madame Messieurs	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A.-M. GOOSSENS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. J.-L. PAQUET, premier auditeur, et B. STEEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

Y. KREINS