

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 47.486/1
VAN 26 NOVEMBER 2009VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 23 november 2009 door de Minister van KMO's en Zelfstandigen verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verlenging van de uitvoering van artikel 2*bis*, tweede lid, eerste en tweede streepje, van het koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, 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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "- door de aanhoudende economische crisis veel zelfstandigen nog steeds ernstige financiële moeilijkheden ondervinden;
- met dit koninklijk besluit wordt beoogd de financiële situatie van deze zelfstandigen te verbeteren om zo het faillissement of kennelijk onvermogen te vermijden;
- daarom de toepassing van bovengenoemde wettelijke bepaling onverwijld dient te worden verlengd;
- er nog talrijke administratieve voorbereidingen dienen te gebeuren alvorens de sociale verzekeringsfondsen kunnen overgaan tot de betaling van de uitkeringen".

*

* *

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 steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 2bis van het koninklijk besluit van 18 november 1996 ⁽¹⁾, wat betreft de

⁽¹⁾ Koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

zelfstandigen bedoeld in het tweede lid, eerste en tweede streepje, van dat artikel ⁽²⁾. Artikel 2bis strekt ertoe de (sociale) "verzekering in geval van faillissement" uit te breiden tot de zelfstandigen in moeilijkheden bedoeld in dat artikel.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door voornoemd artikel 2bis van het koninklijk besluit van 18 november 1996, ingevoegd bij artikel 32 van de wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in tijden van crisis, zodat het gaat om een bepaling die kracht van wet heeft.

Het tegelijkertijd om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit "houdende verlenging van de toepassing van de artikelen 32 tot 34 van de wet van 19 juni 2009 houdende diverse bepalingen over tewerkstelling in tijden van crisis" (zie het advies 47.484/1 van dezelfde datum) verlengt de termijn tijdens dewelke artikel 32 van de wet van toepassing is, namelijk voor de aanvragen gedaan tot 30 juni 2010.

Zoals het koninklijk besluit van 2 juli 2009 ⁽³⁾, dat betrekking heeft op de aanvragen ingediend vóór 1 januari 2010 ⁽⁴⁾, beoogt ook de ontworpen regeling uitvoering te geven aan artikel 2bis, tweede lid, eerste en tweede streepje, van het koninklijk besluit

⁽²⁾ Het gaat om "de zelfstandigen die het voorwerp uitmaken van een gerechtelijke reorganisatie in de zin van de wet van 31 januari 2009 betreffende de continuïteit van de ondernemingen, alsmede de zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten van een handelsvennootschap die het voorwerp uitmaakt van een dergelijke gerechtelijke reorganisatie" en "de zelfstandigen die zich in de onmogelijkheid bevinden hun opeisbare of nog te vervallen schulden te voldoen in de zin van de wet van 5 juli 1998 betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen".

⁽³⁾ Koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot uitvoering van artikel 2bis, van het koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Krachtens zijn artikel 9 heeft het dezelfde geldingsduur als artikel 32 van de wet van 19 juni 2009. Aangezien de geldingsduur van voormeld artikel 32 zal worden verlengd tot 30 juni 2010 (zie het ontwerp 47.484/1), zal ook het koninklijk besluit van 2 juli 2009 tot die datum van kracht blijven.

⁽⁴⁾ Zie artikel 5 van het koninklijk besluit van 2 juli 2009.

van 18 november 1996, maar dan voor de aanvragen ingediend vóór 1 juli 2010 (cf. artikel 5 van het ontwerp). Artikel 9 van het ontwerp bevat daarenboven een aantal wijzigingen aan het koninklijk besluit van 2 juli 2009.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 9

In vergelijking met de thans geldende regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 2 juli 2009, bevat het ontwerp een nieuwe voorwaarde die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd in dat koninklijk besluit. Die nieuwe voorwaarde om de uitkering te genieten wordt aan artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 juli 2009 toegevoegd bij artikel 9, 1/, van het ontwerp en luidt:

"onderworpen blijven aan het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende het sociaal statuut van de zelfstandigen en de bijdragen beoogd in 2/ gedurende de periode van toekenning van de uitkeringen van onderhavig besluit verschuldigd blijven".

Uit artikel 10 van het ontwerp volgt dat de bepalingen tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2009, opgenomen in artikel 9, retroactief uitwerking krijgen vanaf 24 juli 2009, dit is de datum waarop het betrokken besluit in werking is getreden.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

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

De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet niet hoe het invoeren van een nieuwe voorwaarde voor het genieten van het recht op de bedoelde uitkeringen valt in te passen in één van de voormelde drie gevallen waarin retroactiviteit kan worden gebillijkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.486/1
DU 26 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des PME et des Indépendants, le 23 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant prolongation de l'exécution de l'article 2*bis*, alinéa 2, 1^{er} et 2^{ème} tirets de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, 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 par la circonstance que

"- door de aanhoudende economische crisis veel zelfstandigen nog steeds ernstige financiële moeilijkheden ondervinden;
- met dit koninklijk besluit wordt beoogd de financiële situatie van deze zelfstandigen te verbeteren om zo het faillissement of kennelijk onvermogen te vermijden;
- daarom de toepassing van bovengenoemde wettelijke bepaling onverwijld dient te worden verlengd;
- er nog talrijke administratieve voorbereidingen dienen te gebeuren alvorens de sociale verzekeringsfondsen kunnen overgaan tot de betaling van de uitkeringen".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise à pourvoir à l'exécution de l'article 2bis de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 ⁽¹⁾, en ce qui concerne les indépendants visés à

⁽¹⁾ Arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

l'alinéa 2, premier et deuxième tirets, de cet article ⁽²⁾. L'article 2*bis* tend à étendre l'"assurance (sociale) en cas de faillite" aux indépendants en difficulté visés dans cet article.

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 2*bis* précité de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, inséré par l'article 32 de la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise, de sorte qu'il s'agit d'une disposition qui a force de loi.

Le projet d'arrêté royal "portant prolongation de l'application des articles 32 à 34 de la loi du 19 juin 2009 portant des dispositions diverses en matière d'emploi pendant la crise" (voir l'avis 47.484/1 de la même date que le présent avis), soumis simultanément pour avis, prolonge la durée d'application de l'article 32 de la loi, à savoir pour les demandes introduites jusqu'au 30 juin 2010.

À l'instar de l'arrêté royal du 2 juillet 2009 ⁽³⁾, qui concerne les demandes introduites avant le 1^{er} janvier 2010 ⁽⁴⁾, les dispositions en projet visent également à donner exécution à l'article 2*bis*, alinéa 2, premier et deuxième tirets, de l'arrêté royal du 18 novembre 1996, mais alors pour les demandes introduites avant le 1^{er} juillet 2010 (v. l'article 5 du projet). Par ailleurs, l'article 9 du projet apporte un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 2 juillet 2009.

⁽²⁾ Il s'agit des "indépendants qui font l'objet d'une réorganisation judiciaire au sens de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises, ainsi que [d]es gérants, administrateurs et associés actifs d'une société commerciale qui fait l'objet d'une telle réorganisation judiciaire" et des "indépendants qui sont dans l'impossibilité de satisfaire à leurs dettes exigibles ou leurs dettes encore à échoir au sens de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis".

⁽³⁾ Arrêté royal du 2 juillet 2009 portant exécution de l'article 2*bis* de l'arrêté royal du 18 novembre 1996 instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite et des personnes assimilées, en application des articles 29 et 49 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. En vertu de son article 9, il a la même durée de validité que l'article 32 de la loi du 19 juin 2009. Dès lors que la durée de validité de l'article 32 précité sera prolongée jusqu'au 30 juin 2010 (voir le projet 47.484/1), l'arrêté royal du 2 juillet 2009 restera également en vigueur jusqu'à cette date.

⁽⁴⁾ Voir l'article 5 de l'arrêté royal du 2 juillet 2009.

EXAMEN DU TEXTE

Article 9

Par rapport aux dispositions de l'arrêté royal du 2 juillet 2009 qui sont actuellement en vigueur, le projet contient une nouvelle condition, qui est inscrite avec effet rétroactif dans cet arrêté royal. Cette nouvelle condition, qui doit être remplie pour bénéficier de la prestation, est ajoutée par l'article 9, 1/, du projet à l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 juillet 2009. Elle s'énonce comme suit:

"demeurent assujettis à l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et restent redevables de cotisations visées au 2/ pendant la période d'octroi des prestations visées au présent arrêté".

Il résulte de l'article 10 du projet que les dispositions modifiant l'arrêté royal du 2 juillet 2009, inscrites à l'article 9, rétroagissent au 24 juillet 2009, c'est-à-dire la date à laquelle l'arrêté concerné est entré en vigueur.

À cet égard, il faut observer que c'est seulement sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être réputée admissible.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas comment l'introduction d'une nouvelle condition pour bénéficier du droit aux prestations visées peut s'inscrire dans une des trois hypothèses précitées, dans lesquelles la rétroactivité peut se justifier.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. J. BAERT.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME