

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.734/1
VAN 21 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 17 september 2010 door de Minister van Zelfstandigen verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 40, 42 en 45 van de wet van 19 mei 2010 houdende fiscale en diverse bepalingen", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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 bepalingen 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 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

De afdelingen 2 tot 4 van hoofdstuk 10 van de wet van 19 mei 2010 houdende fiscale en diverse bepalingen voorzien in een aantal tijdelijke crisismaatregelen ten voordele van de zelfstandigen. Het gaat daarbij respectievelijk om een tijdelijke uitbreiding van de sociale verzekering in geval van faillissement, de verlenging van de aanvraagtermijn voor dergelijke verzekering, en de uitbreiding van de regeling inzake de erkenning als onderneming in moeilijkheden ten aanzien van ondernemingen met minder dan tien werknemers.

De ontworpen regeling beoogt de mogelijkheid om de betrokken crisismaatregelen toe te passen te verlengen tot 31 december 2010.

Rechtsgrond hiervoor wordt geboden door het tweede lid van de artikelen 40, 42 en 45 van de voornoemde wet van 19 mei 2010. De betrokken wetsbepalingen verlenen aan de Koning immers de bevoegdheid om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de toepassing van de afdeling waartoe ze behoren, uit te breiden tot hetzij de aanvragen, hetzij de vonnissen van faillietverklaring die zijn gedaan, respectievelijk uitgesproken tot 31 december 2010.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp kunnen de rechtsgrondgebiedende bepalingen worden gepreciseerd als volgt: "... en diverse bepalingen, artikelen 40, tweede lid, 42, tweede lid, en 45, tweede lid;".

Artikelen 1 en 3

Artikel 1 van het ontwerp beoogt uitvoering te geven aan artikel 40, tweede lid, van de wet van 19 mei 2010. Artikel 3 strekt tot het uitvoeren van artikel 45, tweede

.../...

lid, van dezelfde wet. Vastgesteld dient te worden dat het telkens slechts om een partiële uitvoering van de betrokken wetsbepalingen gaat. In zowel artikel 40, tweede lid, als artikel 45, tweede lid, van de wet van 19 mei 2010, wordt immers bepaald dat de Koning "te dien einde ... de begin en/of einddatum van de periodes bedoeld in artikel 34, §§ 1 en 2 (respectievelijk artikel 44) aanpast".

Om verduidelijking verzocht met betrekking tot de slechts partiële uitvoering van de artikelen 40, tweede lid, en 45, tweede lid, van de wet van 19 mei 2010, verklaarde de gemachtigde:

"Bij de totstandkoming van het hoofdstuk 10 van de wet van 19 mei 2010 was de hoofdbedoeling de toen bestaande anticrisismaatregelen die golden tot 30 juni 2010, te verlengen tot 30 september 2010.

Aangezien op dat ogenblik nog niet duidelijk was wat de economische situatie zou zijn eind september 2010, werd besloten de mogelijkheid te geven aan de Koning deze maatregelen nogmaals te verlengen tot uiterlijk 31 december 2010.

Daarbij was het de bedoeling om ook de mogelijkheid te geven aan de Koning de betreffende referteperiodes waarnaar wordt verwezen indien nodig aan te passen. Het was niet de bedoeling dit als een verplichting of noodzakelijke voorwaarde voor de verlenging te beschouwen.

M.a.w. de maatregelen kunnen door de Koning worden verlengd en hierbij kan Hij ook de genoemde criteria aanpassen.

Dit was een zeer ruime delegatie aan de Koning. De Regering opteerde ervoor deze niet volledig in te vullen aangezien dit er toch zou op neerkomen dat wettelijke bepalingen (de criteria) worden aangepast bij KB.

Bij de totstandkoming van het voorliggend ontwerp van KB werd er door de Regering voor geopteerd om de criteria ongewijzigd te laten om zo een soort 'uitdoving van de crisismaatregelen' te voorzien. Bijkomend element hierbij is dat wanneer deze referteperiodes worden aangepast, dit een heleboel bijkomende administratieve handelingen met zich meebrengt (opstellen nieuw aanvraagformulier bij MB, verschillende circulaires gericht aan de uitbetalingsinstellingen, ...), die op hun beurt leiden tot onnodig uitstel voor de begunstigden van de maatregel".

De door de gemachtigde verstrekte uitleg ten spijt moet worden opgemerkt dat de tekst van de artikelen 40, tweede lid, en 45, tweede lid, van de wet van 19 mei 2010, het niet aan de Koning overlaat om erover te oordelen of de begin- en/of einddatum van de betrokken referteperiodes worden aangepast of niet. De tekst van de wet verplicht hem immers daartoe, eenmaal hij de toepassing van de desbetreffende afdeling heeft uitgebreid overeenkomstig de eerste zin van artikel 40, tweede lid, of artikel 45, tweede

.../...

lid, van de wet van 19 mei 2010. De aanvangswoorden van de tweede zin van de voornoemde wetsbepalingen ("Te dien einde past Hij ...") kunnen bezwaarlijk op een andere wijze worden begrepen.

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. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.734/1
DU 21 SEPTEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des Indépendants, le 17 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 40, 42 et 45 de la loi du 19 mai 2010 portant des dispositions fiscales et diverses", a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

*

* *

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 bepalingen 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".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Les sections 2 à 4 du chapitre 10 de la loi du 19 mai 2010 portant des dispositions fiscales et diverses arrêtent un certain nombre de mesures de crise temporaires en faveur des travailleurs indépendants. Il s'agit respectivement d'une extension temporaire de l'assurance sociale en cas de faillite, de la prorogation du délai pour l'introduction de la demande d'une telle assurance et de l'extension du régime de reconnaissance comme entreprise en difficulté pour les entreprises de moins de dix travailleurs.

Les dispositions en projet ont pour objet de prolonger jusqu'au 31 décembre 2010 la possibilité de faire application des mesures de crise en question.

C'est l'alinéa 2 des articles 40, 42 et 45 de la loi précitée du 19 mai 2010 qui procure le fondement juridique à cet effet. En effet, ces dispositions légales habilitent le Roi à élargir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'application de la section dont elles relèvent tantôt aux demandes, tantôt aux jugements déclaratifs de faillite, faits ou respectivement prononcés jusqu'au 31 décembre 2010.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Au premier alinéa du préambule du projet, les dispositions procurant un fondement juridique peuvent être précisées comme suit: "... et diverses, les articles 40, alinéa 2, 42, alinéa 2, et 45, alinéa 2;".

Articles 1^{er} et 3

L'article 1^{er} du projet tend à mettre en oeuvre l'article 40, alinéa 2, de la loi du 19 mai 2010. L'article 3 a pour objet d'exécuter l'article 45, alinéa 2, de la même loi. Force est de constater que, chaque fois, il ne s'agit que d'une mise en oeuvre partielle des dispositions légales concernées. En effet, tant l'article 40, alinéa 2, que l'article 45,

.../...

alinéa 2, de la loi du 19 mai 2010, prévoient que le Roi "adapte [à cette fin] les dates de début et/ou de fin des périodes visées à l'article 34, §§ 1^{er} et 2 (respectivement l'article 44)".

Invité à donner des précisions quant à la mise en oeuvre uniquement partielle des articles 40, alinéa 2, et 45, alinéa 2, de la loi du 19 mai 2010, le délégué a répondu ce qui suit:

"Bij de totstandkoming van het hoofdstuk 10 van de wet van 19 mei 2010 was de hoofdbedoeling de toen bestaande anticrisismaatregelen die golden tot 30 juni 2010, te verlengen tot 30 september 2010.

Aangezien op dat ogenblik nog niet duidelijk was wat de economische situatie zou zijn eind september 2010, werd besloten de mogelijkheid te geven aan de Koning deze maatregelen nogmaals te verlengen tot uiterlijk 31 december 2010.

Daarbij was het de bedoeling om ook de mogelijkheid te geven aan de Koning de betreffende referteperiodes waarnaar wordt verwezen indien nodig aan te passen. Het was niet de bedoeling dit als een verplichting of noodzakelijke voorwaarde voor de verlenging te beschouwen.

M.a.w. de maatregelen kunnen door de Koning worden verlengd en hierbij kan Hij ook de genoemde criteria aanpassen.

Dit was een zeer ruime delegatie aan de Koning. De Regering opteerde ervoor deze niet volledig in te vullen aangezien dit er toch zou op neerkomen dat wettelijke bepalingen (de criteria) worden aangepast bij KB.

Bij de totstandkoming van het voorliggend ontwerp van KB werd er door de Regering voor geopteerd om de criteria ongewijzigd te laten om zo een soort 'uitdoving van de crisismaatregelen' te voorzien. Bijkomend element hierbij is dat wanneer deze referteperiodes worden aangepast, dit een heleboel bijkomende administratieve handelingen met zich meebrengt (opstellen nieuw aanvraagformulier bij MB, verschillende circulaires gericht aan de uitbetalingsinstellingen, ...), die op hun beurt leiden tot onnodig uitstel voor de begunstigden van de maatregel".

Malgré les explications données par le délégué, force est d'observer que le texte des articles 40, alinéa 2, et 45, alinéa 2, de la loi du 19 mai 2010, ne laisse pas au Roi le soin de décider d'adapter ou non le début et/ou la fin des périodes de référence concernées. En effet, le texte de la loi l'y oblige dès qu'il élargit l'application de la section concernée conformément à la première phrase de l'article 40, alinéa 2, ou de l'article 45, alinéa 2, de la loi du 19 mai 2010. Les premiers mots de la seconde phrase des dispositions légales précitées ("À cette fin, Il adapte") peuvent difficilement se comprendre autrement.

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. P. T'KINDT, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME