RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.915/1/V
van 10 september 2020

over

een voorontwerp van wet ‘dat de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid toelaat betalingstermijnen toe te kennen voor de bijdragen verschuldigd voor het derde en vierde kwartaal 2020 zonder toepassing van sancties’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.915/1/V
du 10 septembre 2020

sur

un avant-projet de loi ‘visant à permettre à l’Office national de sécurité sociale d’accorder des délais de paiements pour les cotisations dues pour le troisième et quatrième trimestre 2020 sans application de sanctions’

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡

Op 31 juli 2020 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 voorontwerp van wet 'dat de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid toelaat betalingstermijnen toe te kennen voor de bijdragen verschuldigd voor het derde en vierde kwartaal 2020 zonder toepassing van sancties'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 september 2020.

*

Le 31 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'visant à permettre à l'Office national de sécurité sociale d'accorder des délais de paiements pour les cotisations dues pour le troisième et quatrième trimestre 2020 sans application de sanctions'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 3 septembre 2020. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 septembre 2020.

*

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡

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,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt een regeling in te voeren waarbij werkgevers die ernstige economische moeilijkheden ondervinden ingevolge het coronavirus COVID-19 de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid om minnelijke afbetalingstermijnen kunnen verzoeken voor de door de werkgevers aangegeven sociale bijdragen voor het derde en vierde kwartaal 2020 en voor de tot 28 februari 2021 vervallen rechtzettingen van bijdragen, waarbij de bijdrageopslagen, eventuele forfaitaire vergoedingen, voorschotten en de verwijlintresten niet worden aangerekend voor zover de vastgelegde betalingsmodaliteiten strikt worden nageleefd (artikel 2 van het voorontwerp). Tevens wordt erin voorzien dat voor dezelfde kwartalen de vaste vergoeding wegens het niet-nakomen van de verplichtingen inzake betaling van voorschotten niet van toepassing is (artikel 3).

2.2. De ontworpen regeling maakt geen onderscheid tussen werkgevers, al naargelang de intensiteit van de weerslag van de maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus COVID-19, wat wel het geval was in het koninklijk besluit nr. 17 van 4 mei 2020 'tot uitvoering van artikel 5, § 1, 3°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) met het oog op het verlenen van uitstel van betaling aan bepaalde werkgevers van de bedragen geïnd door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid', dat een vergelijkbare regeling bevatte voor het eerste en tweede kwartaal van 2020. De gemachtigde verduidelijkte die nieuwe beleidskeuze als volgt:

> "[…] Le fait de pouvoir obtenir des plans amiables 'particuliers' s'adresse à tous les employeurs connaissant des difficultés de paiement en raison du coronavirus COVID-19 durant les troisième et quatrième trimestres 2020. L'arrêté royal n° 17 faisait une distinction entre différentes catégories d'employeurs qui, en fonction du fait qu'ils avaient ou non été obligé d'arrêter tout ou partie de leur activité, pouvaient soit bénéficier d'un report pur et simple jusqu'au 15 décembre du paiement des cotisations du 1er et 2ième trimestre 2020 (automatique ou sur demande), soit solliciter un plan amiable 'particulier' pour ces mêmes trimestres. Pour les 3ième et 4ième trimestres, vu la reprise de l'activité économique, il a été fait choix de ne plus procéder par report de paiement mais de donner la possibilité de recourir à des plans de paiement amiables sans faire de distinction entre différentes catégories d'employeurs."

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder 'rechtsgrond' de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Indieningsbesluit

3. De "aanhef" die thans aan de tekst van het voorontwerp van wet voorafgaat, dient te worden vervangen door een indieningsbesluit.

Artikel 2

4. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp schrijve men duidelijkheidshalve "… kunnen, vóór iedere gerechtelijke vervolging en elk ander voorafgaandelijk minnelijk afbetalingsplan, …".

Artikel 3

5. Aangezien van het koninklijk besluit van 28 november 1969 geen melding wordt gemaakt in artikel 2 van het voorontwerp, dient in artikel 3 van het voorontwerp het woord "voornoemde" te worden geschrapt en het volledige opschrift van dat besluit te worden weergegeven.

Artikel 4

6.1. Artikel 4 van het voorontwerp bepaalt dat de aan te nemen wet uitwerking heeft met ingang van 1 juli 2020.

6.2. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[2] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten

[2] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡

nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[3]

6.3. Er kan *in casu* worden aangenomen dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De ontworpen regeling kent overigens enkel een voordeel toe aan de betrokken ondernemingen. De terugwerkende kracht tot 1 juli 2020 kan bijgevolg worden aanvaard.

*

[3] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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[1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'instaurer un dispositif permettant aux employeurs qui sont confrontés à de graves difficultés économiques en raison du coronavirus COVID-19 de demander à l'Office national de sécurité sociale des termes et délais amiables pour les cotisations sociales déclarées par les employeurs aux troisième et quatrième trimestres 2020 ainsi que pour les rectifications de cotisations échues jusqu'au 28 février 2021, étant entendu que les majorations de cotisations, les éventuelles indemnités forfaitaires, les provisions et les intérêts de retard ne seront comptabilisés que dans la mesure où les modalités de paiement définies ne sont pas strictement respectées (article 2 de l'avant-projet). En outre, il est prévu que l'indemnité forfaitaire due en raison du non-respect des obligations de paiement des provisions n'est pas applicable pour les mêmes trimestres (article 3).

2.2. Le dispositif en projet ne fait aucune distinction entre les employeurs, selon l'intensité de l'incidence des mesures prises en vue d'éviter la propagation du coronavirus COVID-19, ce qui était pourtant le cas dans l'arrêté royal n° 17 du 4 mai 2020 'pris en exécution de l'article 5, § 1er, 3°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II), en vue d'accorder à certains employeurs un report de paiement des sommes perçues par l'Office national de sécurité sociale', qui comportait un dispositif similaire pour les premier et deuxième trimestres 2020. Le délégué a précisé ce nouveau choix politique comme suit :

> « […] Le fait de pouvoir obtenir des plans amiables 'particuliers' s'adresse à tous les employeurs connaissant des difficultés de paiement en raison du coronavirus COVID-19 durant les troisième et quatrième trimestres 2020. L'arrêté royal n° 17 faisait une distinction entre différentes catégories d'employeurs qui, en fonction du fait qu'ils avaient ou non été obligé d'arrêter tout ou partie de leur activité, pouvaient soit bénéficier d'un report pur et simple jusqu'au 15 décembre du paiement des cotisations du 1er et 2ième trimestre 2020 (automatique ou sur demande), soit solliciter un plan amiable 'particulier' pour ces mêmes trimestres. Pour les 3ième et 4ième trimestres, vu la reprise de l'activité économique, il a été fait choix de ne plus procéder par report de paiement mais de donner la possibilité de recourir à des plans de paiement amiables sans faire de distinction entre différentes catégories d'employeurs ».

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡

EXAMEN DU TEXTE

Arrêté de présentation

3. Il convient de remplacer le « préambule », qui précède actuellement le texte de l'avant-projet de loi, par un arrêté de présentation.

Article 2

4. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira par souci de clarté «... kunnen, vóór iedere gerechtelijke vervolging en elk ander voorafgaandelijk minnelijk afbetalingsplan, …».

Article 3

5. L'arrêté royal du 28 novembre 1969 n'étant pas mentionné à l'article 2 de l'avant-projet, il y a lieu de supprimer le mot « précité » à l'article 3 de l'avant-projet et de reproduire l'intitulé complet de cet arrêté.

Article 4

6.1. L'article 4 de l'avant-projet dispose que la loi à adopter produit ses effets le 1er juillet 2020.

6.2. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général [1]. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [2].

[1] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

[2] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡

6.3. On peut en l'espèce admettre que la rétroactivité est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Le dispositif en projet n'accorde d'ailleurs qu'un avantage aux entreprises concernées. La rétroactivité au 1er juillet 2020 peut dès lors être admise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER	DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT
Wim GEURTS	Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BBJUPBDBF-GHJBFUQ‡