RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.020/1
van 21 september 2020

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instelling van een eenmalig voorschot op de beheerskosten van de sociale verzekeringsfondsen der zelfstandigen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.020/1
du 21 septembre 2020

sur

un avant-projet de loi ‘instituant une avance unique sur les frais de gestion des caisses d’assurances sociales’

‡LW-CGJULEFFF-GIACAUQ‡

Op 14 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instelling van een eenmalig voorschot op de beheerskosten van de sociale verzekeringsfondsen der zelfstandigen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 september 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2020.

*

Le 14 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'instituant une avance unique sur les frais de gestion des caisses d'assurances sociales'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 17 septembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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 21 septembre 2020.

*

‡LW-CGJULEFF-GIACAUQ‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

> "Les caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ont durant cette crise mis tout en œuvre pour faire bénéficier les travailleurs indépendants des mesures de crise d'ampleur décidées tant en matière de prestations sociales qu'en matière de cotisations sociales.
>
> En ce qui concerne les prestations, cela vise un demi-million de dossiers de mesures temporaires de crise droit passerelle que les caisses ont traités mois après mois en fonction de l'évolution de l'épidémie et de la réglementation. En matière de cotisations sociales, cela vise quelques 43.512 demandes de dispense et 204.499 demandes de report de cotisations qui constituent également un nombre tout à fait inédit de dossiers à traiter. Les caisses d'assurances sociales ont été des acteurs tout à fait cruciaux durant cette crise, sans lesquels les travailleurs indépendants n'auraient pas pu faire face aux conséquences financières de la crise pour eux et leur ménage. Leur rôle est et reste essentiel dans la gestion de la crise au même titre que les mutuelles vis-à-vis de citoyens tombés malades ou que le caisses de chômage en ce qui concerne l'application des modalités de crise du chômage temporaire. S'agissant ici de soutenir des travailleurs indépendants, l'absence ou l'interruption d'un service tel que celui qui est rendu par les caisses d'assurances sociales pourrait avoir des conséquences extrêmement préjudiciables tant sur le pouvoir d'achat de ces citoyens mais également des impacts graves en termes économiques en cas de cessation d'activités massives de travailleurs si ceux-ci ne pouvaient plus compter sur des décisions rapides en termes de charges sociales et l'octroi mois par mois des prestations sociales notamment du droit passerelle.
>
> Chacun des deux volets ont nécessité de la part des caisses des investissements et des dépenses de fonctionnement non prévus qui ont eu pour effet d'affecter gravement ces organismes en termes financiers. L'impact financier de la crise du coronavirus est en outre et surtout lié à la baisse d'encaissement des frais de gestion réclamés à leurs affiliés. Cette baisse est liée aux dispenses octroyées, aux reports d'un an ainsi qu'à la baisse des revenus qui intervient en 2020 et qui impacte directement le montant des cotisations et donc le montant des frais de fonctionnement. Cet impact tant en termes d'augmentation des dépenses et investissements qu'en termes de baisse des recettes liées à la crise et aux mesures de crise est estimé à 51,1 millions d'euros, ce qui représente un tiers des budgets (175,5 millions €) des caisses d'assurances sociales.
>
> Dans ces circonstances, compte tenu de l'ampleur des impacts financiers, compte tenu de la dégradation inévitable de la situation des caisses d'assurances sociales en termes de liquidité, compte tenu de la pression que cela génère chez elles par rapport à l'emploi présent et à venir et aux investissements qui s'avéreraient encore nécessaire à l'avenir, compte tenu également de l'incertitude quant à l'évolution de l'épidémie de coronavirus et aux effets sur l'activité économique en Belgique, la continuité de service de l'Etat rend absolument nécessaire et urgent qu'une aide financière soit très rapidement garantie aux caisses d'assurances sociales sous la forme d'une avance de frais de gestion pour 2020."

*

‡LW-CCJULEFFF-GIACAUQ‡

2. 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,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een eenmalig voorschot op de beheerskosten van de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen toe te kennen, dat ten laste komt van het globaal beheer van de sociale zekerheid der zelfstandigen, en waarop de sociale verzekeringsfondsen een zgn. "trekkingsrecht" kunnen uitoefenen. De ontworpen regeling heeft tot doel de minderontvangsten en de meerkosten voor de sociale verzekeringsfondsen als gevolg van de coronacrisis te milderen en te vermijden dat een stijging van de beheerskosten moet worden doorgerekend naar de zelfstandige.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. In artikel 1 van het ontwerp dient nog te worden vermeld dat de ontworpen regeling een aangelegenheid betreft als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Artikel 4

5. Luidens artikel 4 bepaalt de Koning "desgevallend de verdere modaliteiten van het eenmalig voorschot op de beheerskosten van de fondsen". De draagwijdte van deze bepaling is niet duidelijk. Ofwel wordt ermee louter herinnerd aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, en in dat geval is de bepaling overbodig en dient ze te worden weggelaten. Ofwel wordt er meer mee beoogd dan hetgeen voortvloeit uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, en dan dient de toegekende delegatie te worden gespecificeerd.

*

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

‡LW-CGJULEFF-GIACAUQ‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 dans la demande d'avis comme suit :

« Les caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ont durant cette crise mis tout en œuvre pour faire bénéficier les travailleurs indépendants des mesures de crise d'ampleur décidées tant en matière de prestations sociales qu'en matière de cotisations sociales.

En ce qui concerne les prestations, cela vise un demi-million de dossiers de mesures temporaires de crise droit passerelle que les caisses ont traités mois après mois en fonction de l'évolution de l'épidémie et de la réglementation. En matière de cotisations sociales, cela vise quelques 43.512 demandes de dispense et 204.499 demandes de report de cotisations qui constituent également un nombre tout à fait inédit de dossiers à traiter. Les caisses d'assurances sociales ont été des acteurs tout à fait cruciaux durant cette crise, sans lesquels les travailleurs indépendants n'auraient pas pu faire face aux conséquences financières de la crise pour eux et leur ménage. Leur rôle est et reste essentiel dans la gestion de la crise au même titre que les mutuelles vis-à-vis de citoyens tombés malades ou que le caisses de chômage en ce qui concerne l'application des modalités de crise du chômage temporaire. S'agissant ici de soutenir des travailleurs indépendants, l'absence ou l'interruption d'un service tel que celui qui est rendu par les caisses d'assurances sociales pourrait avoir des conséquences extrêmement préjudiciables tant sur le pouvoir d'achat de ces citoyens mais également des impacts graves en termes économiques en cas de cessation d'activités massives de travailleurs si ceux-ci ne pouvaient plus compter sur des décisions rapides en termes de charges sociales et l'octroi mois par mois des prestations sociales notamment du droit passerelle.

Chacun des deux volets ont nécessité de la part des caisses des investissements et des dépenses de fonctionnement non prévus qui ont eu pour effet d'affecter gravement ces organismes en termes financiers. L'impact financier de la crise du coronavirus est en outre et surtout lié à la baisse d'encaissement des frais de gestion réclamés à leurs affiliés. Cette baisse est liée aux dispenses octroyées, aux reports d'un an ainsi qu'à la baisse des revenus qui intervient en 2020 et qui impacte directement le montant des cotisations et donc le montant des frais de fonctionnement. Cet impact tant en termes d'augmentation des dépenses et investissements qu'en termes de baisse des recettes liées à la crise et aux mesures de crise est estimé à 51,1 millions d'euros, ce qui représente un tiers des budgets (175,5 millions €) des caisses d'assurances sociales.

Dans ces circonstances, compte tenu de l'ampleur des impacts financiers, compte tenu de la dégradation inévitable de la situation des caisses d'assurances sociales en termes de liquidité, compte tenu de la pression que cela génère chez elles par rapport à l'emploi présent et à venir et aux investissements qui s'avéreraient encore nécessaire à l'avenir, compte tenu également de l'incertitude quant à l'évolution de l'épidémie de coronavirus et aux effets sur l'activité économique en Belgique, la continuité de service de l'État rend absolument nécessaire et urgent qu'une aide financière soit très rapidement garantie aux caisses d'assurances sociales sous la forme d'une avance de frais de gestion pour 2020 ».

*

‡LW-CCJULEFF-GIACAUQ‡

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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[1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'accorder une avance unique sur les frais de gestion des caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, laquelle avance est mise à la charge de la gestion globale de sécurité sociale des travailleurs indépendants et sur laquelle les caisses d'assurances sociales peuvent exercer un « droit de tirage ». Le régime en projet a pour but de compenser la baisse des recettes et l'augmentation des dépenses auxquelles doivent faire face les caisses d'assurances sociales à la suite de la crise du coronavirus et d'éviter qu'une hausse des frais de gestion ne doive être répercutée sur le travailleur indépendant.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

4. À l'article 1er du projet, on mentionnera encore que le régime en projet concerne une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Article 4

5. Selon l'article 4, le Roi détermine « le cas échéant les autres modalités de l'avance unique sur les frais de gestion des caisses ». On n'aperçoit pas clairement la portée de cette disposition. Soit elle ne fait que rappeler le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, et, dans ce cas, la disposition est superflue et doit être omise. Soit la délégation octroyée vise davantage que ce qui découle du pouvoir général d'exécution du Roi, et elle doit alors être spécifiée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

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

‡LW-CGJULEFF-GIACAUQ‡