



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.431/1
van 14 december 2020

avis 68.431/1
du 14 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
15 september 2020 houdende
toekenning, ingevolge de
COVID-19-pandemie, van een
aanvullende crisisuitkering aan
sommige arbeidsongeschikt
erkende zelfstandigen en
meewerkende echtgenoten'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
15 septembre 2020 portant
octroi, suite à la pandémie
COVID-19, d'une indemnité
de crise supplémentaire à
certains travailleurs
indépendants et conjoints
aidants reconnus en incapacité
de travail'

Op 7 december 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 ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 2020 houdende toekenning, ingevolge de COVID-19-pandemie, van een aanvullende crisisuitkering aan sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 december 2020.

*

Le 7 décembre 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 projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 15 septembre 2020 portant octroi, suite à la pandémie COVID-19, d'une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 décembre 2020.

*

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:

“Vu l’urgence motivée par le fait que l’indemnité de crise supplémentaire prévue par l’arrêté royal du 15 septembre 2020 susvisé n’est plus octroyée pour la période d’incapacité de travail qui se situe après le 31 décembre 2020;

Que, en raison de la poursuite de la pandémie COVID-19, la situation des travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail reste difficile, et qu’il apparaît nécessaire de prolonger, pour une période de trois mois, l’octroi de cette indemnité de crise supplémentaire;

Que cette mesure s’inscrit dans le cadre d’un ensemble de ‘mesures COVID’ prolongées pour le 1^{er} trimestre 2021;

Qu’en vue de permettre aux organismes assureurs de garantir un paiement adéquat des indemnités dès janvier 2021, il importe que cet arrêté royal soit publié au plus vite.”

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het koninklijk besluit van 15 september 2020 ‘houdende toekenning, ingevolge de COVID-19-pandemie, van een aanvullende crisisuitkering aan sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten’ verleent een aanvullende crisisuitkering aan sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten.

De personen die overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 september 2020 in aanmerking komen voor de aanvullende crisisuitkering, betreffen de samenwonende zelfstandigen zonder gezinslast die ten vroegste vanaf 1 maart 2020 voor minstens acht dagen arbeidsongeschikt zijn erkend en de samenwonende zelfstandigen zonder gezinslast die de toegelaten activiteit tijdens hun arbeidsongeschiktheid ten vroegste vanaf 1 maart 2020 gedurende minstens zeven opeenvolgende kalenderdagen moeten stopzetten.

Luidens artikel 6, derde lid, van het koninklijk besluit van 15 september 2020 wordt de aanvullende crisisuitkering niet langer toegekend voor de periode van arbeidsongeschiktheid die zich bevindt na 31 december 2020.

3.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt in essentie om de termijn waarvoor de aanvullende crisisuitkering wordt toegekend te verlengen tot 31 maart 2021 (artikel 2 van het ontwerp).

Deze bepaling treedt in werking op 1 januari 2021 (artikel 3, tweede lid).

3.3. Daarnaast voorziet het ontwerp in de opheffing van een definitiebepaling van een term die in het koninklijk besluit van 15 september 2020 verder niet wordt gebruikt (artikel 1). Deze opheffing zou uitwerking hebben met ingang van 1 maart 2020 (artikel 3, eerste lid).

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 86, § 3, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994’ waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

5. De staatssecretaris bevoegd voor Begroting heeft op 3 december 2020 een voorwaardelijk begrotingsakkoord verleend.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat aan die voorwaarden wordt voldaan, zoniet dient te worden vastgesteld dat er geen begrotingsakkoord voorhanden is en dat bijgevolg aan dat vormvereiste niet is voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6.1. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 67.911/1/V met betrekking tot de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel opgemerkt:

“5. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een tijdelijke, aanvullende crisisuitkering in te voeren ten gunste van bepaalde categorieën als arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten. Op die wijze wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen categorieën zelfstandigen en meewerkende echtgenoten al naargelang zij wel of niet voor de aanvullende crisisuitkering in aanmerking komen.

Een verschil in behandeling is slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹

¹ Voetnoot 2 in het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie bv. GwH 28 februari 2013, nr. 24/2013, B.3.2.).

Omgekeerd verzetten, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie zich er tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.²

De ontworpen regeling zal aan deze beginselen moeten worden getoetst.

Nu al kan in dat verband worden opgemerkt dat de ontworpen regeling enkel geldt ten aanzien van bepaalde personen die hun activiteit hebben stopgezet vanaf ten vroegste 1 maart 2020. Gedurende de geldigheidsduur van de ontworpen regeling ontvangen zij een hogere uitkering dan personen die zich in een zelfde toestand bevinden, maar waarvan die toestand reeds vóór 1 maart 2020 aanvatte. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat voor de voornoemde scharnierdatum is geopteerd omwille van de inwerkingtreding van het zogenaamde crisisoverbruggingsrecht, waarmee de uitkering wordt gelijkgeschakeld door de toekenning van de aanvullende crisisuitkering. De begunstigden van deze aanvullende crisisuitkering lijken derhalve veeleer te moeten worden vergeleken met personen die zich in dezelfde toestand van arbeidsongeschiktheid bevinden dan met personen die van het crisisoverbruggingsrecht genieten.

Door het feit dat de aanvullende crisisuitkering enkel toekomt aan een bepaalde categorie van gerechtigden, namelijk de gerechtigden zonder gezinslast, worden bovendien bestaande verschillen op grond van het reeds genoemde koninklijk besluit van 20 juli 1971 uitgevlakt of tenietgedaan. Bijgevolg lijken wezenlijk verschillende situaties op een (meer) gelijke wijze te worden behandeld. Zoals de gemachtigde opmerkt wordt daarmee weliswaar een tijdelijke gelijkstelling met het crisisoverbruggingsrecht nagestreefd, maar opnieuw lijkt de toets aan het gelijkheidsbeginsel in de eerste plaats te moeten gebeuren binnen het stelsel dat geldt voor de als arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen (en meewerkende echtgenoten).

Uit wat voorafgaat volgt dat diverse onderdelen van de ontworpen regeling van aard kunnen zijn om vragen te doen rijzen met betrekking tot de verenigbaarheid ervan met het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. Teneinde elke onduidelijkheid of speculatie daaromtrent te voorkomen doen de stellers van het ontwerp er goed aan om de door hen ontworpen regeling te voorzien van een afdoende verantwoording ervan in het licht van het gelijkheidsbeginsel en om deze verantwoording in een verslag aan de Koning bij het tot stand te brengen koninklijk besluit op te nemen.”

6.2. Niettegenstaande de draagwijdte van dat ontwerp nader werd toegelicht in een verslag aan de Koning dat samen met het koninklijk besluit van 15 september 2020 werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, bleven de stellers van het besluit in gebreke om de door de Raad van State vastgestelde knelpunten in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel te verantwoorden.

Nu de regeling inzake de aanvullende crisisbijdrage met het voorliggende ontwerpbesluit zonder meer wordt verlengd, dient aan de in voormeld advies geformuleerde opmerking thans opnieuw te worden herinnerd.

*

² Voetnoot 3 in het geciteerde advies: Zie bv. GwH 14 mei 2003, nr. 63/2003, B.5; GwH 21 december 2005, nr. 194/2005, B.3; GwH 17 mei 2006, nr. 78/2006, B.4; GwH 28 juli 2006, nr. 125/2006, B.5; GwH 11 december 2008, nr. 179/2008, B.6; GwH 6 februari 2014, nr. 24/2014, B.4.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 :

« Vu l'urgence motivée par le fait que l'indemnité de crise supplémentaire prévue par l'arrêté royal du 15 septembre 2020 susvisé n'est plus octroyée pour la période d'incapacité de travail qui se situe après le 31 décembre 2020 ;

Que, en raison de la poursuite de la pandémie COVID-19, la situation des travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail reste difficile, et qu'il apparaît nécessaire de prolonger, pour une période de trois mois, l'octroi de cette indemnité de crise supplémentaire ;

Que cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de 'mesures COVID' prolongées pour le 1^{er} trimestre 2021 ;

Qu'en vue de permettre aux organismes assureurs de garantir un paiement adéquat des indemnités dès janvier 2021, il importe que cet arrêté royal soit publié au plus vite ».

*

2. En application de 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. L'arrêté royal du 15 septembre 2020 'portant octroi, suite à la pandémie COVID-19, d'une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail' accorde une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail.

Les personnes pouvant bénéficier de l'indemnité de crise supplémentaire, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 15 septembre 2020, sont les indépendants cohabitants sans charge de famille qui ont été reconnus en incapacité de travail au plus tôt à partir du 1^{er} mars 2020, pour au moins huit jours, et les indépendants cohabitants sans charge de famille qui ont dû cesser leur activité autorisée durant leur incapacité de travail au plus tôt le 1^{er} mars 2020, pendant au moins sept jours calendrier consécutifs.

Selon l'article 6, alinéa 3, de l'arrêté royal du 15 septembre 2020, l'indemnité de crise supplémentaire n'est plus octroyée pour la période d'incapacité de travail qui se situe après le 31 décembre 2020.

3.2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a essentiellement pour objet de prolonger le délai pour lequel l'indemnité de crise supplémentaire est octroyée jusqu'au 31 mars 2021 (article 2 du projet).

Cette disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (article 3, alinéa 2).

3.3. En outre, le projet abroge une définition d'un terme qui n'est plus employé dans l'arrêté royal du 15 septembre 2020 (article 1^{er}). Cette abrogation devrait produire ses effets le 1^{er} mars 2020 (article 3, alinéa 1^{er}).

4. Le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 86, § 3, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994', visé au premier alinéa du préambule du projet.

FORMALITÉS

5. Le secrétaire d'État qui a le Budget dans ses attributions, a donné un accord budgétaire conditionnel le 3 décembre 2020.

L'auteur du projet veillera à ce que ces conditions soient remplies, sans quoi il faudra constater que l'accord budgétaire fait défaut et que cette formalité n'a par conséquent pas été accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

6.1. Dans son avis 67.911/1/V, le Conseil d'État, section de législation, a formulé, en ce qui concerne la compatibilité du régime en projet avec le principe d'égalité consacré par la Constitution, l'observation suivante :

« 5. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer une indemnité de crise supplémentaire temporaire en faveur de certaines catégories de travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail. Ce faisant, il est créé une différence de traitement entre des catégories de travailleurs indépendants et conjoints aidants selon qu'ils peuvent ou non bénéficier de l'indemnité de crise supplémentaire.

Une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ¹.

¹ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (voir par exemple C.C., 28 février 2013, n° 24/2013, B.3.2).

À l'inverse, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes ².

Le régime en projet devra être examiné au regard de ces principes.

On peut d'ores et déjà observer à ce sujet que le régime en projet ne s'applique qu'à certaines personnes ayant cessé leur activité au plus tôt le 1^{er} mars 2020. Pendant la durée de validité du régime en projet, elles reçoivent une indemnité plus élevée que des personnes se trouvant dans une situation identique, mais dont la situation a déjà débuté avant le 1^{er} mars 2020. Il se déduit des explications fournies par le délégué que la date charnière précitée a été choisie en raison de l'entrée en vigueur du droit passerelle dit de crise, auquel l'indemnité est assimilée par l'octroi de l'indemnité de crise supplémentaire. Il semble dès lors qu'il faille comparer les bénéficiaires de cette dernière indemnité plutôt aux personnes se trouvant dans la même situation d'incapacité de travail qu'à celles bénéficiant du droit passerelle de crise.

Dès lors que l'indemnité de crise supplémentaire ne revient qu'à une certaine catégorie de titulaires, à savoir les titulaires sans charge de famille, des différences existantes basées sur l'arrêté royal précité du 20 juillet 1971 sont en outre gommées ou annulées. Par conséquent, des situations essentiellement différentes paraissent être traitées d'une manière (plus) égale. Certes, comme l'observe le délégué, on vise ainsi une assimilation temporaire au droit passerelle de crise, mais, à nouveau, le contrôle au regard du principe d'égalité paraît devoir être effectué en premier lieu au sein du régime applicable aux travailleurs indépendants (et conjoints aidants) reconnus en incapacité de travail.

Il découle de ce qui précède que divers éléments du régime en projet peuvent être de nature à soulever des questions quant à sa compatibilité avec le principe d'égalité consacré par la Constitution. Pour éviter toute ambiguïté ou spéculation à ce sujet, les auteurs du projet seraient bien avisés d'assortir le régime qu'ils ont conçu d'une justification suffisante à la lumière du principe d'égalité et d'inscrire cette justification dans un rapport au Roi joint à l'arrêté royal à élaborer ».

6.2. Bien que la portée de ce projet ait été explicitée dans un rapport au Roi publié au *Moniteur belge* en même temps que l'arrêté royal du 15 septembre 2020, les auteurs de l'arrêté sont restés en défaut de justifier à la lumière du principe constitutionnel d'égalité les problèmes soulevés par le Conseil d'État.

² Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir par exemple C.C., 14 mai 2003, n° 63/2003, B.5 ; C.C., 21 décembre 2005, n° 194/2005, B.3 ; C.C., 17 mai 2006, n° 78/2006, B.4 ; C.C., 28 juillet 2006, n° 125/2006, B.5 ; C.C., 11 décembre 2008, n° 179/2008, B.6 ; C.C., 6 février 2014, n° 24/2014, B.4.

Dès lors que le projet d'arrêté soumis pour avis prolonge purement et simplement le régime relatif à l'indemnité de crise supplémentaire, il faut à nouveau rappeler, à présent, l'observation formulée dans l'avis précité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME