



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.929/1-3
van 5 maart 2021

avis 68.929/1-3
du 5 mars 2021

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende tijdelijke
ondersteuningsmaatregelen ten
gevolge van de COVID-19-
pandemie'

un avant-projet de loi 'portant
des mesures de soutien
temporaires en raison de la
pandémie du COVID-19'

Op 26 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’.

De titels 1 en 4 tot 8 zijn door de eerste kamer onderzocht op 4 maart 2021. De eerste kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

De titels 1 tot 3 zijn door de derde kamer onderzocht op 3 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS, Dries VAN EECKHOUTTE en Frédéric VANNESTE, eerste auditeurs.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2021.

*

Le 26 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'.

Les titres 1^{er} et 4 à 8 ont été examinés par la première chambre le 4 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, 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, Rein THIELEMANS, premier auditeur, et Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

Les titres 1^{er} à 3 ont été examinés par la troisième chambre le 3 mars 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section, Rein THIELEMANS, Dries VAN ECKHOUTTE et Frédéric VANNESTE, premiers auditeurs.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2021.

*

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.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

2. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Het invoeren van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de toekenning van tijdelijke ondersteuningsmaatregelen, om zo snel mogelijk de fiscale en sociaaleconomische gevolgen te verzachten van de noodmaatregelen die zijn genomen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.”

3.1. Hoofdstuk 3 van titel 2 van het voorontwerp beoogt een belastingvermindering in te voeren voor de verwerving van nieuwe aandelen van ondernemingen die hun omzet ingevolge de COVID-19-pandemie sterk hebben zien dalen, waarop de belastingplichtige rechtstreeks heeft ingeschreven tussen 1 januari 2021 en 31 augustus 2021 en die hij uiterlijk op 31 augustus 2021 heeft volstort. Aangezien die bepalingen eerst zullen worden toegepast in het aanslagjaar 2022, wordt niet aannemelijk gemaakt waarom de totstandkoming van die bepalingen dermate dringend is dat, op het ogenblik van het indienen van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op een verzoek om advies binnen de dertig dagen.¹

¹ Wat dit hoofdstuk betreft, wenst de afdeling Wetgeving er de adviesaanvrager nu reeds attent op te maken dat een aanmelding als voorgenomen staatssteun bij de Europese Commissie noodzakelijk is. In advies 67.203/3 werd daaromtrent het volgende opgemerkt: “In het kader van de huidige crisis hanteert de Europese Commissie een ‘Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak’, (...) waarin ze zich in wezen engageert tot een snellere en – op een aantal punten – soepelere beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteunmaatregelen met de interne markt. Deze mededeling van de Commissie neemt echter niet weg dat staatssteunregelingen in beginsel nog steeds aanmelding op grond van artikel 108, lid 3, van het VWEU behoeven, tenzij wanneer een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling. De mededeling brengt daarin geen wijziging. (...) Krachtens artikel 108, lid 3, derde zin, van het VWEU kan een lidstaat de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat de Commissie een eindbeslissing heeft genomen. De Commissie stelt in haar mededeling ‘zorg [te dragen] voor een snelle besluitvorming na heldere en volledige aanmelding van maatregelen die onder deze mededeling vallen. De lidstaten moeten de Commissie van hun voornemen in kennis stellen en hun plannen om dergelijke maatregelen in te voeren zo snel en volledig mogelijk aanmelden’. Er kan dan ook een spoedige beoordeling worden verwacht vanwege de Commissie omtrent de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de interne markt. Gelet daarop en gelet op de draconische sanctie die dreigt bij een onterechte niet-aanmelding, verdient het aanbeveling om de staatsteunmaatregelen in het voorontwerp zo spoedig mogelijk aan te melden op grond van artikel 108, lid 3, van het

3.2. Hoofdstukken 5 en 6 van titel 2 van het voorontwerp hebben betrekking op het afschaffen van respectievelijk het btw-voorschot en het voorschot op de bedrijfsvoorheffing voor de maand december. Aangezien die bepalingen geen tijdelijke maatregelen bevatten en bovendien eerst toepassing zullen vinden in de maand december 2021, wordt niet aannemelijk gemaakt waarom de totstandkoming van die bepalingen dermate dringend is dat, op het ogenblik van het indienen van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op een verzoek om advies binnen de dertig dagen.

3.3. De artikelen 17 tot 26 van hoofdstuk 7 van titel 2 van het voorontwerp bevatten louter terminologische aanpassingen en hebben geen betrekking op de “toekenning van tijdelijke ondersteuningsmaatregelen” waarop in de motivering van de spoedeisendheid wordt gewezen. Er valt bijgevolg niet in te zien waarom niet kan worden volstaan met een adviesaanvraag op dertig dagen.

3.4. Wat betreft titel 3 van het voorontwerp, waarbij voor het jaar 2021 de operatoren in de horecasector worden vrijgesteld van de jaarlijkse heffing bedoeld in het koninklijk besluit van 10 november 2005 ‘betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, moet worden vastgesteld dat uit artikel 12 van dat besluit kan worden afgeleid dat die heffing pas kan worden geïnd na een aangifte door de operatoren van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de berekening van het bedrag van de verschuldigde heffing.² Die aangifte kan pas in 2022 worden gedaan, zodat niet valt in te zien waarom niet kan worden volstaan met een adviesaanvraag op dertig dagen.

4. Het besluit is derhalve dat de spoedeisendheid niet kan worden aanvaard voor titel 2, hoofdstukken 3, 5 en 6, en hoofdstuk 7, artikelen 17 tot 26, en titel 3 van het voorontwerp. Die onderdelen van het voorontwerp zijn bijgevolg niet onderzocht.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

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 rechtsgrond³, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VWEU.” (adv.RvS 67.203/3 van 14 april 2020 over voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 mei 2020 ‘houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19 pandemie’, *Parl.St.* Kamer, 2019-20, nr. 55-1174/001, 111).

² In het geval van de horecasector betreft dit het aantal tewerkgestelde personen; zie bijlage 6 bij het voormelde besluit.

³ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

TITEL 1 – ALGEMENE BEPALING

Bij deze titel zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL 2 – DIVERSE DRINGENDE FISCALE BEPALINGEN

Hoofdstuk 1 – Verlenging van de maatregelen van de wet van 20 december 2020 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie

Hoofdstuk 2 – Verlenging van de vrijstelling van vergoedingen in het kader van steunmaatregelen die worden genomen door de gewesten, gemeenschappen, provincies of gemeenten

Bij deze hoofdstukken zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 4 – Belastingvoordeel voor de kwijtschelding van de huurprijs

1. Hoofdstuk 4 voorziet in de toekenning van een belastingvermindering voor natuurlijke personen (afdeling 1) en een belastingkrediet voor vennootschappen (afdeling 2) voor het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van de huurprijs voor de maanden maart, april of mei 2021, of voor meerdere van die maanden, aan de huurder die zijn onderneming verplicht heeft moeten sluiten in het kader van de COVID-19 pandemie. Afdeling 3 bevat een antimisbruikbepaling.

2. De ontworpen regeling voorziet enkel in een belastingvoordeel in het geval van kwijtschelding van de “huurprijs”. Dat begrip wordt niet gedefinieerd voor de toepassing van de regeling, maar komt voor in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92), waar het wordt vermeld samen met het begrip “huurvoordelen” (zie de artikelen 7 § 1, 2°, c) en d), 8, 13, 32, tweede lid, 3°, 100, eerste lid, 1° a), en 477 § 3, WIB 92). De vraag rijst bijgevolg of aan de ontworpen regeling de bedoeling voorligt om enkel de kwijtschelding van de huurprijs in aanmerking te nemen, dan wel ook de kwijtschelding van de “huurlasten” die de huurder moet dragen en die in hoofde van de verhuurder als “huurvoordelen” worden beschouwd. In het licht van de doelstelling van de maatregel, die erin bestaat de liquiditeitspositie van de huurder te bevorderen, rijst de vraag of de kwijtschelding door de verhuurder van de “huurlasten” niet eveneens in aanmerking dient te komen voor een belastingvermindering.

3. De artikelen 11, § 2, 3°, a) en b), en 12, § 2, 3°, a) en b), van het voorontwerp beperken het belastingvoordeel tot de kwijtschelding onder de vorm van een vrijwillige en definitieve *opschorting* van de verplichting voor de huurder tot het betalen van het geheel of een gedeelte van de huurprijs voor de maanden maart, april of mei 2021, of voor meerdere van die maanden. Die bepalingen doen vragen rijzen in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

3.1. Vooreerst lijken deze bepalingen uit te gaan van de premisse dat de huurprijs maandelijks wordt betaald en dat het belastingvoordeel enkel kan worden toegekend als de kwijtschelding een nog niet betaalde huurprijs betreft ('opschorting'). De vraag rijst dan ook of niet eveneens in een regeling moet worden voorzien voor de gevallen waarin de huurprijs niet maandelijks maar bijvoorbeeld jaarlijks, zesmaandelijks of per kwartaal wordt betaald. Indien het niet de bedoeling is om ook in die gevallen een belastingvoordeel toe te kennen, zal het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeit in elk geval moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Die verantwoording dient te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

3.2. De toekenning van het belastingvoordeel heeft enkel betrekking op de kwijtschelding van de huurprijs voor de maanden, maart, april of mei 2021, of voor meerdere van die maanden. De beperking van het voordeel tot die specifieke maanden moet kunnen worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel, nu de liquiditeitsproblemen waaraan de ontworpen regeling het hoofd wil bieden, en bijgevolg de mogelijke kwijtscheldingen van de betaling van de huurprijs, in de praktijk niet beperkt blijven tot die maanden. Die verantwoording dient te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

4. De ontworpen regeling heeft betrekking op "een onderneming die verplicht heeft moeten sluiten in het kader van de COVID-19-pandemie". Volgens de memorie van toelichting "[belet] het feit dat de huurder in het pand bijvoorbeeld een restaurant uitbaat en zijn onderneming heeft verdergezet via het leveren van afhaalmaaltijden die in het pand worden bereid, [...] niet dat een kwijtschelding van de huurprijs voor het pand in aanmerking kan komen voor de maatregelen. De sluiting mag wel niet opgelegd zijn als sanctie. Het mag dus bijvoorbeeld niet gaan om een voedingszaak die omwille van een inbreuk op de coronamaatregelen gesloten werd in de periode sinds 12 maart 2020". Die aspecten worden niet uitdrukkelijk geregeld in het voorontwerp. In het licht van het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken (artikel 170 van de Grondwet) dienen deze aspecten in het voorontwerp zelf te worden geregeld en kan het niet volstaan om ter zake een verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

5. In de artikelen 11, § 2, 2°, a), en 12, § 2, 2°, tweede lid, van het voorontwerp wordt voor de omschrijving van het begrip 'huurder' het begrip 'feitelijk samenwonende partner' gebruikt. Dat begrip wordt niet gedefinieerd in het WIB 92, in tegenstelling tot de begrippen 'gehuwden' en 'wettelijk samenwonenden' (artikel 2, § 1, 2°, WIB 92). Het is aangewezen om dat begrip nader te omschrijven in het voorontwerp.⁴

6. De artikelen 11 en 12 van het voorontwerp bevatten tweemaal een paragraaf 2. Dit moet worden verholpen door de paragrafen te vernummeren. In voorkomend geval dienen ook de interne verwijzingen te worden aangepast.

⁴ Zie bijvoorbeeld de omschrijving van het begrip 'partner' in artikel 1.1.0.0.2, zesde lid, 4°, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

7. Artikel 13 van het voorontwerp verwijst naar artikel 344 van het WIB 92. Dat artikel bevat twee verschillende antimisbruikbepalingen. Het is niet duidelijk op welke wijze de antimisbruikbepaling vervat in artikel 344, § 2, van het WIB 92 in het kader van het belastingvoordeel voor de kwijtschelding van de huurprijs toepasselijk zou kunnen zijn. Indien de stellers van het voorontwerp enkel de toepassing beogen van artikel 344, § 1, van het WIB 92 dient dit in artikel 13 van het voorontwerp te worden gepreciseerd.

Indien echter ook de toepassing wordt beoogd van de antimisbruikbepaling vervat in artikel 344, § 2, van het WIB 92, verdient het aanbeveling om de toepassing van deze tweede paragraaf nader toe te lichten in de memorie van toelichting en om in de titel van afdeling 3 het woord “Antimisbruikbepaling” te vervangen door “Antimisbruikbepalingen”.

Hoofdstuk 7 – Harmonisatie van de interessen in het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, de interessen in het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en de interessen in de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen – artikelen 27 tot 33

1. Hoofdstuk 7, artikelen 27 tot 33, bevat, enerzijds, wijzigingsbepalingen die structurele maatregelen bevatten die verband houden met de harmonisering van de regelingen inzake interessen in verschillende fiscale wetten (afdelingen 1, deels, en 2 tot 5) en, anderzijds, in het licht daarvan, een autonome bepaling die een overgangsmaatregel bevat voor het jaar 2021, waarbij de nalatigheidsrentevoet voor de toepassing van de voornoemde regelingen wordt vastgesteld op 4 procent (afdeling 6). Zowel de wijzigingsbepalingen als de autonome bepaling hebben overeenkomstig artikel 34 van het voorontwerp een tijdelijk karakter: ze treden in werking op 1 april 2021 en houden op uitwerking te hebben op 30 juni 2021 (niet: 1 juli 2021).

2. Zo uit het tijdelijk karakter van de wijzigingsbepalingen op het eerste gezicht zou kunnen worden afgeleid dat ze mee vormgeven aan de tijdelijke ondersteuningsmaatregelen waarvan sprake in de motivering van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag, moet bij nader toezien worden vastgesteld dat ze uit inhoudelijk oogpunt structurele harmonisatiemaatregelen bevatten, die als zodanig geen doelstelling van tijdelijke ondersteuning nastreven.

Nog daargelaten de vraag of een dergelijke werkwijze, waarbij een als “structureel” op te vatten regeling tijdelijk wordt ingevoerd voor drie maanden waarna teruggekeerd wordt naar de vroegere regeling,⁵ wel aanbeveling verdient in het licht van de rechtszekerheid,⁶ moet in elk geval worden vastgesteld dat die regeling niet inpasbaar is in de motivering van de spoedeisendheid, zodat de afdeling Wetgeving de daarop betrekking hebbende

⁵ Dat oogmerk wordt overigens uit wetgevingstechnisch oogpunt niet verwezenlijkt door te voorzien in de buitenwerkingtreding van de betrokken wijzigingsbepalingen (artikel 34, tweede lid, van het voorontwerp). De opheffing van een wijzigingsbepaling doet immers geenszins de vroegere tekst herleven (Zie *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanbeveling 128). Die doelstelling zou wel kunnen worden bewerkstelligd door, in de plaats van wijzigingsbepalingen, tijdelijke autonome bepalingen aan te nemen die dan zouden gelden “in afwijking van... (de bepaling in de plaats waarvan de tijdelijke regeling komt)”.

⁶ Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, is dat niet het geval, en verdient het veeleer aanbeveling om de tijdelijke structurele maatregelen weg te laten uit het voorontwerp om ze in voorkomend geval op een later tijdstip als een definitieve structurele regeling in te voeren.

bepalingen niet vermag te onderzoeken. Rekening houdend met de opmerking die hiervoor reeds is gemaakt (zie opmerking 3.3), heeft dit tot gevolg dat de afdelingen 1 tot 5 in hun geheel niet worden onderzocht.

3. De tijdelijke bepaling die als “overgangsbepaling” is opgenomen in afdeling 6 van hoofdstuk 7, is als maatregel inzake de vermindering van nalatigheidsinteressen wel te beschouwen als een tijdelijke ondersteuningsmaatregel. Die bepaling dient dan wel in zijn geheel te worden herwerkt, nu daarin wordt voortgebouwd op de wijzigingen die bij de afdelingen 1 tot 5 worden aangebracht in de betrokken fiscale wetten. Ook valt niet goed in te zien hoe de geldigheid van die bepaling “voor het kalenderjaar 2021” te rijmen valt met de beperkte uitwerking in de tijd ervan, zoals wordt voorzien in artikel 34, tweede lid, van het voorontwerp.

Hoofdstuk 8 – Inwerkingtreding

Er kan worden verwezen naar hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt met betrekking tot de inwerkingtreding en buitenwerkingtreding van de bepalingen van titel 2 van het voorontwerp.

TITEL 4 – ZELFSTANDIGEN

Enig hoofdstuk – Wijziging van artikel 92ter van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, met betrekking tot de invoering van een jaarlijkse bijdrage ten laste van de vennootschappen bestemd voor het sociaal statuut der zelfstandigen om in 2021 de betaaldatum van de vermelde bijdrage uit te stellen naar 31 december 2021

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL 5 – DIVERSE ARBEIDSRECHTELIJKE MAATREGELEN

Voorafgaande opmerking

Bepaalde onderdelen van de regeling die vervat is in titel 5 van het voorontwerp, maar ook in titel 6 ervan, moeten overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, om advies worden voorgelegd aan hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij het beheerscomité van de betrokken instellingen, zijnde *in casu* de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening⁷ en Fedris⁸.

⁷ Zie o.m. artikel 44 van het voorontwerp.

⁸ Zie de artikelen 48 en 49 van het voorontwerp die strekken tot het wijzigen van het koninklijk besluit nr. 22 van 4 juni 2020 ‘tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor de vrijwilligers COVID-19-slachtoffers’.

Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten blijkt niet dat een dergelijk advies reeds is ingewonnen, noch dat wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisend karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijke advies niet in te winnen, in welk geval krachtens artikel 15, derde lid, van de wet van 25 april 1963 de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte moet worden gebracht van de ingeroepen dringendheid.

Indien de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde eventueel nog in te winnen adviezen wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog voor een nieuw onderzoek aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

Hoofdstuk 1 – Wijzigingen van de wet van 20 december 2020 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie

Artikelen 39 en 40

1. De inleidende zin van artikel 39 van het voorontwerp dient aan te vangen als volgt: “In artikel 40, 1°, van de wet van 20 december 2020 houdende ...”.

Op overeenkomstige wijze moet in de inleidende zin van artikel 40 van het voorontwerp de verwijzing naar “artikel 40, eerste lid, 1°, van dezelfde wet” worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 40, 1°, van dezelfde wet”.

2. In het ontworpen artikel 40, 1°, derde lid, van de wet van 20 december 2020 (artikel 40 van het voorontwerp) wordt melding gemaakt van “alle activiteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met de exploitatie van een vaccinatiecentrum”.

Ter wille van de rechtszekerheid moet worden vermeden dat de beoogde “activiteiten” onvoldoende nauwkeurig vallen af te bakenen. Dergelijke afbakening is immers noodzakelijk om te komen tot het vereiste inzicht in de toepasselijkheid van de afwijkende arbeidsrechtelijke regelingen inzake het sluiten van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd voor werknemers die in tijdelijke werkloosheid verkeren, de terbeschikkingstelling van werknemers en de tijdelijke tewerkstelling bedoeld in de artikelen 41 tot 50 van de wet van 20 december 2020.

Wat dat betreft, moet worden vastgesteld dat niet duidelijk is wat precies moet worden verstaan onder het vereiste inzake het “onrechtstreeks verband houden met de exploitatie van een vaccinatiecentrum”. Wordt daarmee gedoeld op logistieke operaties, verricht door onderaannemers of leveranciers of gaat het om transportdiensten die personen naar en van het vaccinatiecentrum vervoeren? Betreft het de ontwikkeling en ondersteuning van IT-diensten met betrekking tot de oproeping en registratie of de publiciteit met betrekking tot een specifiek vaccinatiecentrum?

Hieromtrent zou meer duidelijkheid moeten worden geschapen door hetzij de tekst van de ontworpen bepaling op dat punt te expliciteren, hetzij in de memorie van toelichting meer uitleg te verstrekken over het “onrechtstreekse verband” dat wordt beoogd.

Artikel 42

Aan artikel 42 van het voorontwerp ligt de bedoeling ten grondslag om, met uitwerking van 1 oktober 2020 (zie artikel 47, eerste lid, van het voorontwerp), in artikel 58, eerste lid, van de wet van 20 december 2020, de verwijzing naar “artikel 48” van de betrokken wet te vervangen door een verwijzing naar “artikel 57” van dezelfde wet.

Het te wijzigen artikel 58, eerste lid, van de wet van 20 december 2020 luidt:

“Dit hoofdstuk heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2020, met uitzondering van artikel 48 dat in werking treedt de dag waarop deze wet in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.”

De gemachtigde bevestigde dat met de ontworpen wijziging van artikel 58, eerste lid, van de wet van 20 december 2020 wordt beoogd om een foutieve verwijzing te corrigeren in de betrokken bepaling.

Artikel 58, eerste lid, van de meermaals genoemde wet bevat evenwel een bepaling van inwerkingtreding die reeds ten volle uitwerking heeft gehad. De wijziging van het temporele toepassingsgebied van zowel artikel 48 als artikel 57 van de wet van 20 december 2020 kan bijgevolg niet gebeuren door de aanpassing van de verwijzing in artikel 58, eerste lid, van die wet. Bovendien is artikel 57 van de wet van 20 december 2020 een wijzigingsbepaling die bij haar inwerkingtreding eveneens reeds ten volle uitwerking heeft gehad. Indien het temporele toepassingsgebied van het bij die bepaling ingevoegde artikel 4, § 1, vierde lid, van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ naar het oordeel van de wetgever zou moeten worden aangepast, dient zulks te gebeuren aan de hand van een wijzigingsbepaling van artikel 4, § 1, vierde lid, van de voornoemde wet van 4 augustus 1996.

Artikel 43

In artikel 58, tweede lid, van de wet van 20 december 2020 wordt bepaald dat de artikelen 40 tot 53 van die wet buiten werking treden op 31 maart 2021.

Artikel 43 van het voorontwerp strekt ertoe om in die bepaling de datum van “31 maart 2021” te vervangen door die van “30 juni 2021”, met uitzondering van artikel 46.⁹

⁹ Artikel 44 van het voorontwerp komt in de plaats van artikel 46 van de wet van 20 december 2020 en heeft een ruimer toepassingsgebied.

Zolang een tekst van kracht is, kan de datum van buitenwerkingtreding ervan worden uitgesteld of opgeheven door middel van een wijzigingsbepaling, waarbij erop wordt toegezien dat deze in werking treedt uiterlijk op de dag dat de tekst buiten werking treedt. Na die datum bestaat de tekst immers niet meer en elke wijziging die in werking treedt vanaf dat tijdstip zal doelloos zijn als ze geen terugwerkende kracht heeft. Wanneer een tekst niet meer van kracht is, kan de datum waarop hij buiten werking treedt bijgevolg alleen worden uitgesteld of opgeheven door terugwerkende kracht te verlenen aan de wijzigingsbepaling en voor zover deze terugwerking aanvaardbaar is.¹⁰

Krachtens artikel 47, eerste lid, van het voorontwerp zal artikel 43 uitwerking hebben met ingang van 1 april 2021. Onder voorbehoud van hetgeen in dit advies over die inwerkingtredingsbepaling wordt opgemerkt, zou artikel 43 ten laatste op 31 maart 2021 in werking moeten treden of met ingang van die datum uitwerking moeten hebben.

Hoofdstuk 2 – Tijdelijke schorsing van de loopbaanonderbreking of de vermindering van de arbeidsprestaties

Artikel 44

1. In de Nederlandse tekst van artikel 44, tweede lid, van het voorontwerp is de zinsnede “pendant la période courant ...”, die in de Franse tekst voorkomt, niet met zoveel woorden weergegeven in de overeenstemmende Nederlandse tekst. In deze laatste lijken trouwens, naar analogie van de Franse tekst, de woorden “buitenwerkingtreding van deze afdeling” te moeten worden vervangen door de woorden “buitenwerkingtreding van dit hoofdstuk”.

2. In artikel 44, zesde lid, van het voorontwerp wordt melding gemaakt van de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst “omwille van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht corona”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de zinsnede “tijdelijke werkloosheid wegens overmacht corona” wel voldoende duidelijk is. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het begrip ‘tijdelijke werkloosheid wegens overmacht corona’ verwijst naar alle tijdelijke werkloosheid die het gevolg is van de COVID-19-epidemie: de Minister van Werk heeft bij het uitbreken van de coronacrisis indertijd de pragmatische beslissing genomen om alle tijdelijke werkloosheid die het gevolg is van de uitbraak van de COVID-19-epidemie door de RVA te laten aanvaarden als een vorm van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, waardoor een vereenvoudigde aangifteprocedure kan worden toegepast met het oog op het verkrijgen van tijdelijke werkloosheidsuitkeringen om zodoende vertraging bij de betaling van die uitkeringen aan de vele tijdelijk werklozen te vermijden.”

¹⁰ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 161, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Mede in het licht van deze verklaring rijst de vraag of het onderscheid tussen tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht als gevolg van de COVID-19-pandemie en tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht om een andere reden, wel voldoende duidelijk kan worden gemaakt. Het verdient aanbeveling om de ontworpen regeling op dit punt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

3. In artikel 44, zesde lid, van het voorontwerp wordt ook nog bepaald dat er geen schorsing mogelijk is van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst (lees, zoals in de Franse tekst, “van de arbeidsovereenkomst van de werknemer”) omwille van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht corona, “tenzij de tijdelijke werkloosheid het gevolg is van een situatie van overmacht die zich voordoet in hoofde van de werknemer”. Wat deze laatste vorm van tijdelijke werkloosheid betreft, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Er is ‘overmacht corona’ in hoofde van de werknemer wanneer de werknemer, zonder ziek te zijn, in quarantaine moet gaan omdat hij in nauw contact is geweest met een Covid-19 besmet persoon en er geen mogelijkheid bestaat voor de werknemer om zijn arbeid via telewerk te verrichten. Er is tevens ‘overmacht corona’ in hoofde van de werknemer wanneer hij gebruik maakt van zijn recht, op grond van de wet van 23 oktober 2020, om van het werk afwezig te zijn wanneer een minderjarig, met hem samenwonend kind niet naar het kinderdagverblijf, de school of een opvangcentrum voor gehandicapte personen kan gaan, omdat dit gesloten wordt als gevolg van een maatregel om de verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 te beperken.”

Ook deze omschrijving van het toepassingsgebied van de betrokken bepaling zou duidelijker uit de tekst van het voorontwerp moeten blijken, dan wel zou minstens de memorie van toelichting met het oog daarop van bijkomende uitleg moeten worden voorzien.

Hoofdstuk 3 – Wijziging van de wet van 23 oktober 2020 tot het openstellen van tijdelijke werkloosheid overmacht corona voor werknemers in de gevallen waarin het onmogelijk is voor hun kind om naar het kinderdagverblijf, de school, of het centrum voor opvang voor personen met een handicap te gaan

Hoofdstuk 4 – Uitbreiding van de mogelijkheden tot studentenarbeid in de sectoren van het onderwijs en de zorg door de tijdens het tweede kwartaal van 2021 gepresteerde uren te neutraliseren

Bij deze hoofdstukken zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 – Inwerkingtreding en temporele toepassing

Artikel 47

Artikel 47, eerste lid, van het voorontwerp doet ervan blijken dat de bepalingen van titel 5 van het voorontwerp, behoudens enkele uitzonderingen, “uitwerking [hebben] met ingang van 1 april 2021”. Met dergelijke formulering wordt de indruk gewekt dat aan de ontworpen wet terugwerkende kracht zal worden toegekend.¹¹

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde met betrekking tot de beoogde inwerkingtreding het volgende mee:

“De bedoeling is om het ontwerp van wet zo snel mogelijk ter stemming voor te leggen in het Parlement, doch gelet op de huidige kalenderdatum is het niet helemaal zeker dat de wet nog vóór het einde van de maand maart in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd kan worden. Indien de wet toch voor het einde van de maand maart zou gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad, dan dient de zin aan te vangen met ‘Deze titel treedt in werking op 1 april 2021, met uitzondering van ...’.”

Het zal uiteindelijk aan de wetgever toekomen om tijdig de door de gemachtigde geschetste inschatting te maken. Zodra de ontworpen wettekst is aangenomen in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers, kunnen er immers geen wijzigingen meer worden aangebracht in het licht van de vermoedelijke datum van bekendmaking. Hoe dan ook verdient het aanbeveling dat de verschillende inwerkingtredingsbepalingen van het voorontwerp op elkaar worden afgestemd.

TITEL 6 – SOCIALE ZAKEN

Hoofdstuk 1 – Verlenging van de toepassing van het koninklijk besluit nr. 22 van 4 juni 2020 tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor de vrijwilligers COVID-19-slachtoffers

Hoofdstuk 2 – Tijdelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers tot de organisaties die door de bevoegde overheid zijn erkend voor de bijstand aan en de zorg voor bejaarden en voor de opvang en de huisvesting van bejaarden in de private commerciële sector

Bij deze hoofdstukken zijn geen opmerkingen te maken.

¹¹ De redactie van artikel 47, eerste lid, van het voorontwerp, verschilt op dat punt van bijvoorbeeld die van artikel 50, tweede lid, van het voorontwerp, waarin wordt bepaald dat artikel 49 “in werking [treedt] op 1 april 2021”.

TITEL 7 – PENSIOENEN

Enig hoofdstuk – Wijziging van de wet van 7 mei 2020 betreffende uitzonderlijke maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie met betrekking tot pensioenen, aanvullende pensioenen en andere aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL 8 – SOCIALE BIJSTAND

Hoofdstuk 1 – Wijziging van het Koninklijk besluit nr. 47 van 26 juni 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 toekennen van een tijdelijke premie aan de gerechtigden op bepaalde sociale bijstandsuitkeringen

Hoofdstuk 2 – Wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, met het oog op de verlenging van de tijdelijke verhoging van het terugbetalingspercentage van het leefloon door de Staat ten aanzien van de OCMW's in het kader van COVID-19

Hoofdstuk 3 – Wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, met het oog op de toelage van het geïndividualiseerde project voor maatschappelijke integratie

Bij deze hoofdstukken zijn geen opmerkingen te maken.

*

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 exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

2. En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Het invoeren van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de toekenning van tijdelijke ondersteuningsmaatregelen, om zo snel mogelijk de fiscale en sociaaleconomische gevolgen te verzachten van de noodmaatregelen die zijn genomen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken ».

3.1. Le chapitre 3 du titre 2 de l'avant-projet a pour objet d'instaurer une réduction d'impôt pour l'acquisition de nouvelles actions ou parts d'entreprises accusant une forte baisse de leur chiffre d'affaires à la suite de la pandémie du COVID-19, auxquelles le contribuable a souscrit directement entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 août 2021 inclus, et qu'il a entièrement libérées au plus tard le 31 août 2021. Dès lors que ces dispositions seront appliquées pour la première fois pour l'exercice d'imposition 2022, il n'est pas démontré pourquoi leur élaboration est à ce point urgente qu'au moment de l'introduction de la demande d'avis, on ne pouvait pas recourir à une demande d'avis dans les trente jours ¹.

¹ En ce qui concerne ce chapitre, la section de législation souhaite d'ores et déjà attirer l'attention du demandeur d'avis sur la nécessité de notifier ce régime en tant qu'aide d'État envisagée à la Commission européenne. À cet égard, les observations suivantes ont été formulées dans l'avis 67.203/3 : « Dans le cadre de la crise actuelle, la Commission européenne applique un 'Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19', dans lequel elle s'engage essentiellement à apprécier plus rapidement et – sur un certain nombre de points – plus soupagement la compatibilité des mesures d'aide d'État avec le marché intérieur. Cette communication de la Commission n'empêche toutefois pas que les régimes d'aide d'État doivent en principe encore être notifiés en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, sauf si un régime d'exemption peut être invoqué. La communication n'apporte aucune modification à cet égard. (...) En vertu de l'article 108, paragraphe 3, troisième phrase, du TFUE, un État membre ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que la Commission ait pris une décision finale. Dans sa communication, la Commission déclare 'veille[r] à l'adoption rapide des décisions dès la notification claire et complète des mesures visées dans la présente communication. Les États membres doivent informer la Commission de leurs intentions et notifier leurs projets tendant à instituer de telles mesures dès que possible et aussi complètement que possible'. On peut dès lors s'attendre à une appréciation rapide de la part de la Commission concernant la compatibilité des mesures d'aide avec le marché intérieur. En conséquence et eu égard à la sanction draconienne qui peut être encourue en cas de défaut de notification injustifié, il est recommandé de notifier dès que possible les mesures d'aide d'État inscrites dans l'avant-projet, en application de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE » (avis C.E. 67.203/3 du 14 avril 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 29 mai 2020 'portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1174/001, p. 111).

3.2. Les chapitres 5 et 6 du titre 2 de l'avant-projet concernent la suppression, respectivement, de l'acompte TVA et de l'acompte sur le précompte professionnel pour le mois de décembre. Dès lors que ces dispositions ne contiennent pas de mesures temporaires et seront en outre applicables pour la première fois au mois de décembre 2021, il n'est pas démontré pourquoi leur élaboration est à ce point urgente qu'au moment de l'introduction de la demande d'avis, on ne pouvait pas recourir à une demande d'avis dans les trente jours.

3.3. Les articles 17 à 26 du chapitre 7 du titre 2 de l'avant-projet contiennent des adaptations purement terminologiques et ne concernent pas « de toekenning van tijdelijke maatregelen » dont fait mention la motivation de l'urgence. Par conséquent, on n'aperçoit pas pour quelle raison une demande d'avis à donner dans un délai de trente jours ne peut suffire.

3.4. En ce qui concerne le titre 3 de l'avant-projet, qui, pour l'année 2021, dispense les opérateurs du secteur de l'horeca de la contribution annuelle visée dans l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', force est de constater qu'il se déduit de l'article 12 de cet arrêté que cette contribution ne peut être perçue qu'après que les opérateurs ont déclaré les données nécessaires pour le calcul du montant de la contribution due ². Cette déclaration ne pourra être faite qu'en 2022, si bien que l'on n'aperçoit pas pourquoi une demande d'avis à donner dans un délai de trente jours ne pourrait suffire.

4. En conclusion, l'urgence ne peut donc pas être admise pour le titre 2, chapitres 3, 5 et 6, et chapitre 7, articles 17 à 26, et le titre 3 de l'avant-projet. Ces parties de l'avant-projet ne sont dès lors pas examinées.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

Conformément à 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 ³ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

TITRE 1^{er} – DISPOSITION GÉNÉRALE

Ce titre n'appelle aucune observation.

² Dans le cas du secteur de l'horeca, il s'agit du nombre de personnes occupées; voir l'annexe 6 de l'arrêté précité.

³ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

TITRE 2 – DIVERSES MESURES FISCALES URGENTES

Chapitre 1^{er} – Prolongation des mesures de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19

Chapitre 2 – Prolongation de l'exonération des indemnités dans le cadre des mesures d'aide prises par les régions, les communautés, les provinces ou les communes

Ces chapitres n'appellent aucune observation.

Chapitre 4 – Avantage fiscal pour la renonciation au loyer

1. Le chapitre 4 prévoit d'accorder une réduction d'impôt aux personnes physiques (section 1^{ère}) et un crédit d'impôt aux sociétés (section 2) qui ont totalement ou partiellement renoncé au loyer pour les mois de mars, avril ou mai 2021, ou pour plusieurs de ces mois, en faveur du locataire qui a été obligé de fermer son entreprise dans le cadre de la pandémie de COVID-19. La section 3 contient une disposition anti-abus.

2. Le dispositif en projet prévoit uniquement un avantage fiscal en cas de renonciation au « loyer ». Cette notion n'est pas définie pour l'application du dispositif, mais elle figure dans le Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92), où elle est mentionnée conjointement avec la notion d' « avantages locatifs » (voir les articles 7, § 1^{er}, 2^o, c) et d), 8, 13, 32, alinéa 2, 3^o, 100, alinéa 1^{er}, 1^o a), et 477, § 3, CIR 92). La question se pose dès lors de savoir si le dispositif en projet vise uniquement à prendre en compte la renonciation au loyer, ou également la renonciation aux « charges locatives » que le locataire doit supporter et qui sont considérées comme des « avantages locatifs » dans le chef du bailleur. À la lumière de l'objectif de la mesure, qui consiste à consolider la situation de trésorerie du locataire, la question se pose de savoir si la renonciation aux « charges locatives » par le bailleur ne doit pas également être prise en compte pour une réduction d'impôt.

3. Les articles 11, § 2, 3^o, a) et b), et 12, § 2, 3^o, a) et b), de l'avant-projet limitent l'avantage fiscal à la renonciation sous la forme d'une *suspension* volontaire et définitive de l'obligation pour le locataire de payer la totalité ou une partie du loyer pour les mois de mars, avril ou mai 2021, ou pour plusieurs de ces mois. Ces dispositions soulèvent des questions au regard du principe constitutionnel d'égalité.

3.1. Tout d'abord, ces dispositions paraissent se fonder sur la prémisse que le loyer est payé mensuellement et que l'avantage fiscal peut uniquement être accordé si la renonciation concerne un loyer qui n'a pas encore été payé ('suspension'). La question se pose dès lors de savoir s'il ne faudrait pas également prévoir un dispositif pour les cas dans lesquels le loyer n'est pas payé mensuellement, mais par exemple par année, par semestre ou par trimestre. Si l'intention n'est pas d'accorder un avantage fiscal dans ces cas également, il faudra en tout état de cause pouvoir justifier la différence de traitement qui en résulte au regard du principe d'égalité. Cette justification devra être inscrite dans l'exposé des motifs.

3.2. L'octroi de l'avantage fiscal concerne uniquement la renonciation au loyer pour les mois de mars, avril ou mai 2021, ou pour plusieurs de ces mois. La limitation de l'avantage à ces mois spécifiques doit pouvoir se justifier au regard du principe d'égalité, dès lors que les problèmes de trésorerie auxquels le dispositif en projet entend répondre, et, partant, les renonciations éventuelles au paiement du loyer, ne se limitent pas dans la pratique à ces mois. Il conviendra d'inscrire cette justification dans l'exposé des motifs.

4. Le dispositif en projet concerne « une entreprise qui a été obligée de fermer dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ». Selon l'exposé des motifs, « [l]e fait que le locataire de l'immeuble exploite par exemple un restaurant et que son entreprise ait continué via la livraison de repas à emporter préparés dans l'immeuble, n'empêche pas qu'une renonciation au loyer pour l'immeuble puisse entrer en considération pour les mesures. La fermeture ne peut toutefois pas être constitutive d'une sanction. Il ne peut donc par exemple pas s'agir d'un restaurant qui, [à la suite d']une infraction aux mesures corona, a été fermé depuis le 12 mars 2020 ». Ces aspects ne sont pas expressément réglés dans l'avant-projet. Au regard du principe de légalité en matière fiscale (article 170 de la Constitution), ces aspects doivent être réglés dans l'avant-projet proprement dit et il ne peut suffire d'apporter des précisions à cet égard dans l'exposé des motifs.

5. Pour définir la notion de 'locataire', les articles 11, § 2, 2°, a), et 12, § 2, 2°, alinéa 2, de l'avant-projet utilisent la notion de 'partenaire cohabitant de fait'. Cette notion n'est pas définie dans le CIR 92, contrairement aux notions de 'personnes mariées' et de 'cohabitants légaux' (article 2, § 1^{er}, 2°, CIR 92). Il est indiqué de définir plus précisément cette notion dans l'avant-projet ⁴.

6. Les articles 11 et 12 de l'avant-projet contiennent deux fois un paragraphe 2. Il convient d'y remédier en renumérotant les paragraphes. Le cas échéant, on adaptera aussi les références internes.

⁴ Voir par exemple la définition de la notion de 'partenaire' à l'article 1.1.0.0.2, alinéa 6, 4°, du Code flamand de la fiscalité.

7. L'article 13 de l'avant-projet vise l'article 344 du CIR 92. Cet article contient deux dispositions anti-abus différentes. On n'aperçoit pas clairement comment la disposition anti-abus contenue à l'article 344, § 2, du CIR 92 pourrait trouver à s'appliquer dans le cadre de l'avantage fiscal accordé pour la renonciation au loyer. Si les auteurs de l'avant-projet visent uniquement l'application de l'article 344, § 1^{er}, du CIR 92, il conviendra de le préciser à l'article 13 de l'avant-projet.

Si, toutefois, ils visent également l'application de la disposition anti-abus inscrite à l'article 344, § 2, du CIR 92, il est recommandé de préciser l'application de ce deuxième paragraphe dans l'exposé des motifs et de remplacer, dans le titre de la section 3, les mots « Disposition anti-abus » par « Dispositions anti-abus ».

Chapitre 7 – Harmonisation des intérêts dans le Code de la taxe sur la valeur ajoutée, des intérêts prévus par le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, et des intérêts prévus par la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises – articles 27 à 33

1. Le chapitre 7, articles 27 à 33, contient, d'une part, des dispositions modificatives comprenant des mesures structurelles concernant l'harmonisation des régimes en matière d'intérêts dans différentes lois fiscales (sections 1^{ère}, en partie, et 2 à 5) et, d'autre part, au regard de ce qui précède, une disposition autonome contenant une mesure transitoire pour l'année 2021 fixant à 4 pour cent le taux des intérêts de retard pour l'application des régimes précités (section 6). Conformément à l'article 34 de l'avant-projet, tant les dispositions modificatives que la disposition autonome revêtent un caractère temporaire : elles entrent en vigueur le 1^{er} avril 2021 et cessent de produire leurs effets le 30 juin 2021 (et non le 1^{er} juillet 2021).

2. S'il pourrait se déduire de prime abord du caractère temporaire des dispositions modificatives qu'elles contribuent à encadrer les mesures de soutien temporaires mentionnées dans la motivation de l'urgence de la demande d'avis, force est de constater à l'analyse que, d'un point de vue matériel, elles contiennent des mesures d'harmonisation structurelles qui, en tant que telles, ne poursuivent pas un objectif de soutien temporaire.

Indépendamment de la question de savoir si un tel procédé, qui instaure temporairement un régime s'entendant comme « structurel » pour trois mois, pour revenir ensuite à l'ancien régime⁵, est bien recommandé au regard de la sécurité juridique⁶, force est en tout cas de constater que ce régime n'est pas compatible avec la motivation de l'urgence, si bien que la section de législation ne peut examiner les dispositions y afférentes. Dès lors, compte tenu de

⁵ Au demeurant, du point de vue de la technique législative, cet objectif n'est pas atteint en prévoyant la fin de vigueur des dispositions modificatives concernées (article 34, alinéa 2, de l'avant-projet). En effet, l'abrogation d'une disposition modificative ne fait nullement revivre le texte antérieur (voir *Guide de légistique* (recommandation 128). Cet objectif pourrait toutefois être atteint en adoptant, à la place de dispositions modificatives, des dispositions autonomes temporaires qui seraient applicables « par dérogation à... (la disposition à laquelle se substitue la règle temporaire) ».

⁶ Le Conseil d'État, section de législation, estime que ce n'est pas le cas et qu'il est plutôt recommandé d'omettre les mesures structurelles temporaires de l'avant-projet pour les instaurer ultérieurement, le cas échéant, en tant que règles structurelles définitives.

l'observation qui a déjà été formulée ci-dessus (voir l'observation 3.3), les sections 1^{ère} à 5 ne sont pas examinées dans leur intégralité.

3. La disposition temporaire inscrite comme « disposition transitoire » dans la section 6 du chapitre 7 doit, en tant que mesure de réduction des intérêts de retard, être toutefois considérée comme une mesure de soutien temporaire. Dans ce cas, cette disposition devra être entièrement remaniée, dès lors qu'elle s'inspire des modifications apportées aux lois fiscales concernées par les sections 1^{ère} à 5. On n'aperçoit pas non plus comment la validité de cette disposition « pour l'année civile 2021 » peut se concilier avec ses effets limités dans le temps, tel qu'il est prévu à l'article 34, alinéa 2, de l'avant-projet.

Chapitre 8 – Entrée en vigueur

On se reportera aux observations formulées ci-dessus concernant l'entrée en vigueur et la fin de vigueur des dispositions du titre 2 de l'avant-projet.

TITRE 4 – INDÉPENDANTS

Chapitre unique – Modification de l'article 92ter de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, relatif à l'instauration d'une cotisation annuelle à charge des sociétés, destinée au statut social des travailleurs indépendants afin de reporter en 2021 la date de paiement de ladite cotisation au 31 décembre 2021

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

TITRE 5 – DIVERSES MESURES SUR LE PLAN DU DROIT DU TRAVAIL

Observation préliminaire

Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', certains éléments des mesures inscrites dans le titre 5 de l'avant-projet, mais également dans son titre 6, doivent être soumis à l'avis soit du Conseil national du Travail, soit du Comité de gestion des organismes concernés, à savoir en l'espèce l'Office national de l'emploi ⁷ et Fedris ⁸.

Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État qu'un tel avis a déjà été recueilli, ni qu'à cet égard, le caractère urgent de la matière concernée a été invoqué pour ne pas le recueillir, auquel cas, en vertu de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion doit être informé de l'urgence invoquée.

⁷ Voir notamment l'article 44 de l'avant-projet.

⁸ Voir les articles 48 et 49 de l'avant-projet qui visent à modifier l'arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 'portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19'.

Dans l'hypothèse où les avis précités devant éventuellement encore être recueillis donneraient lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, section de législation, les dispositions modifiées devraient être à nouveau soumises pour examen à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

Chapitre 1^{er} – Modifications de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19

Articles 39 et 40

1. Le début de la phrase liminaire de l'article 39 de l'avant-projet doit être rédigé comme suit : « Dans l'article 40, 1^o, de la loi du 20 décembre 2020 portant ... ».

Par analogie, on remplacera, dans la phrase liminaire de l'article 40 de l'avant-projet, la référence à l'« article 40, alinéa 1^{er}, 1^o, de la même loi » par une référence à l'« article 40, 1^o, de la même loi ».

2. L'article 40, 1^o, alinéa 3, en projet, de la loi du 20 décembre 2020 (article 40 de l'avant-projet) mentionne « toutes les activités qui sont directement ou indirectement liées à l'exploitation d'un centre de vaccination ».

Par souci de sécurité juridique, il faut éviter que les « activités » visées soient délimitées avec trop peu de clarté. Pareille délimitation est en effet nécessaire pour pouvoir disposer de la connaissance requise concernant l'applicabilité des mesures dérogatoires en matière de droit du travail applicables à la conclusion de contrats de travail à durée déterminée successifs pour des travailleurs se trouvant en chômage temporaire, à la mise à disposition de travailleurs et à l'emploi temporaire, visées aux articles 41 à 50 de la loi du 22 décembre 2020.

Sur ce point, force est de constater que l'on n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut précisément entendre par la condition « indirectement liées à l'exploitation d'un centre de vaccination ». Vise-t-on par là des opérations logistiques, effectuées par des sous-traitants ou des fournisseurs ou s'agit-il de services de transport assurant le déplacement aller-retour de personnes du domicile au centre de vaccination ? S'agit-il du développement et du soutien de services IT en ce qui concerne la convocation et l'enregistrement ou la publicité concernant un centre de vaccination spécifique ?

À ce sujet, il y aurait lieu d'apporter davantage de clarté, soit en précisant ce point dans le texte de la disposition en projet, soit en donnant dans l'exposé des motifs davantage d'explications concernant le « lien indirect » envisagé.

Article 42

L'intention qui préside à l'article 42 de l'avant-projet est de remplacer à l'article 58, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 décembre 2020, avec effet au 1^{er} octobre 2020 (voir l'article 47, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet), la référence à « l'article 48 » de la loi concernée par une référence à « l'article 57 » de la même loi.

L'article 58, alinéa 1^{er}, à modifier, de la loi du 20 décembre 2020, s'énonce comme suit :

« Le présent chapitre produit ses effets le 1^{er} octobre 2020 à l'exception de l'article 48 qui entre en vigueur le jour de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* ».

Le délégué a confirmé que la modification en projet de l'article 58, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 décembre 2020 vise à corriger une référence erronée dans la disposition concernée.

Toutefois, l'article 58, alinéa 1^{er}, de la loi précitée contient une disposition d'entrée en vigueur qui a déjà produit ses pleins effets. Par conséquent, le champ d'application temporel tant de l'article 48 que de l'article 57 de la loi du 20 décembre 2020 ne peut être modifié par l'adaptation de la référence dans l'article 58, alinéa 1^{er}, de cette loi. En outre, l'article 57 de la loi du 20 décembre 2020 est une disposition modificative qui, lors de son entrée en vigueur, a également déjà produit ses pleins effets. Si le législateur considère que le champ d'application temporel de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', inséré par cette disposition, doit être adapté, cette adaptation devra avoir lieu par le biais d'une disposition modificative de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 4 août 1996, précitée.

Article 43

L'article 58, alinéa 2, de la loi du 20 décembre 2020 dispose que les articles 40 à 53 de cette loi cessent d'être en vigueur le 31 mars 2021.

L'article 43 de l'avant-projet vise à remplacer dans cette disposition la date du « 31 mars 2021 » par celle du « 30 juin 2021 », à l'exception de l'article 46⁹.

Aussi longtemps qu'un acte est en vigueur, sa date de fin de vigueur peut être postposée ou supprimée par le biais d'une disposition modificative, en veillant à ce que celle-ci entre en vigueur au plus tard le jour de la fin de vigueur de l'acte. En effet, après cette date, l'acte n'existe plus et toute modification entrant en vigueur à ce moment sera dépourvue d'objet si elle n'a pas d'effet rétroactif. Par conséquent, lorsqu'un acte n'est plus en vigueur, sa date de fin de

⁹ L'article 44 de l'avant-projet se substitue à l'article 46 de la loi du 20 décembre 2020 et son champ d'application est plus étendu.

vigueur peut être postposée ou supprimée uniquement en donnant un effet rétroactif à la disposition modificative et pour autant que cette rétroactivité soit admissible¹⁰.

En vertu de l'article 47, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, l'article 43 produira ses effets le 1^{er} avril 2021. Sous réserve des observations formulées dans le présent avis à propos de cette disposition d'entrée en vigueur, l'article 43 devrait entrer en vigueur le 31 mars 2021 au plus tard ou produire ses effets à partir de cette date.

Chapitre 2 – Suspension temporaire de l'interruption de carrière ou de la réduction des prestations de travail

Article 44

1. Dans le texte néerlandais de l'article 44, alinéa 2, de l'avant-projet, le membre de phrase « pendant la période courant ... », qui figure dans le texte français, n'est pas reproduit explicitement dans le texte néerlandais correspondant. Dans ce dernier, par analogie avec le texte français, les mots « buitenwerkingtreding van deze afdeling » semblent d'ailleurs devoir être remplacés par les mots « buitenwerkingtreding van dit hoofdstuk ».

2. L'article 44, alinéa 6, de l'avant-projet fait mention de la suspension de l'exécution du contrat de travail « en raison de chômage temporaire pour force majeure corona ».

Il a été demandé au délégué si le membre de phrase « chômage temporaire pour force majeure corona » est suffisamment clair. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Het begrip 'tijdelijke werkloosheid wegens overmacht corona' verwijst naar alle tijdelijke werkloosheid die het gevolg is van de COVID-19-epidemie: de Minister van Werk heeft bij het uitbreken van de coronacrisis indertijd de pragmatische beslissing genomen om alle tijdelijke werkloosheid die het gevolg is van de uitbraak van de COVID-19-epidemie door de RVA te laten aanvaarden als een vorm van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, waardoor een vereenvoudigde aangifteprocedure kan worden toegepast met het oog op het verkrijgen van tijdelijke werkloosheidsuitkeringen om zodoende vertraging bij de betaling van die uitkeringen aan de vele tijdelijk werklozen te vermijden ».

Compte tenu notamment de cette déclaration, la question se pose de savoir si la distinction entre le chômage temporaire pour cause de force majeure en raison de la pandémie de COVID-19 et le chômage temporaire pour cause de force majeure pour un autre motif peut être faite avec une clarté suffisante. Il est recommandé de réexaminer le dispositif en projet sur ce point.

¹⁰ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 161, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

3. L'article 44, alinéa 6, de l'avant-projet prévoit encore qu'il n'est pas possible de suspendre l'exécution du contrat de travail du travailleur en raison de chômage temporaire pour force majeure corona, « sauf si le chômage temporaire résulte d'une situation de force majeure survenant dans le chef du travailleur ». En ce qui concerne cette dernière forme de chômage temporaire, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Er is 'overmacht corona' in hoofde van de werknemer wanneer de werknemer, zonder ziek te zijn, in quarantaine moet gaan omdat hij in nauw contact is geweest met een Covid-19 besmet persoon en er geen mogelijkheid bestaat voor de werknemer om zijn arbeid via telewerk te verrichten. Er is tevens 'overmacht corona' in hoofde van de werknemer wanneer hij gebruik maakt van zijn recht, op grond van de wet van 23 oktober 2020, om van het werk afwezig te zijn wanneer een minderjarig, met hem samenwonend kind niet naar het kinderdagverblijf, de school of een opvangcentrum voor gehandicapte personen kan gaan, omdat dit gesloten wordt als gevolg van een maatregel om de verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 te beperken ».

Cette définition du champ d'application de la disposition concernée devrait également ressortir plus clairement du texte de l'avant-projet, ou il faudrait à tout le moins que l'exposé des motifs donne des précisions complémentaires à cette fin.

Chapitre 3 – Modification de la loi du 23 octobre 2020 étendant aux travailleurs salariés le bénéfice du régime du chômage temporaire pour force majeure corona dans les cas où il est impossible pour leur enfant de fréquenter la crèche, l'école ou un centre d'accueil pour personnes handicapées

Chapitre 4 – Élargissement des capacités de travail des étudiants dans le secteur de l'enseignement et des soins par la neutralisation des heures prestées pour le [deuxième] trimestre 2021

Ces chapitres n'appellent aucune observation.

Chapitre 5 – Entrée en vigueur et application dans le temps

Article 47

Il ressort de l'article 47, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet que les dispositions du titre 5 de celui-ci, hormis quelques exceptions, « produi[sen]t [leurs] effets le 1^{er} avril 2021 ». Pareille formulation donne à penser qu'un effet rétroactif sera conféré à la loi en projet ¹¹.

¹¹ La rédaction de l'article 47, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet diffère sur ce point, par exemple, de celle de l'article 50, alinéa 2, de l'avant-projet, qui prévoit que l'article 49 « entre en vigueur le 1^{er} avril 2021 ».

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué en ce qui concerne l'entrée en vigueur envisagée ce qui suit :

« De bedoeling is om het ontwerp van wet zo snel mogelijk ter stemming voor te leggen in het Parlement, doch gelet op de huidige kalenderdatum is het niet helemaal zeker dat de wet nog vóór het einde van de maand maart in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd kan worden. Indien de wet toch voor het einde van de maand maart zou gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad, dan dient de zin aan te vangen met 'Deze titel treedt in werking op 1 april 2021, met uitzondering van ...' ».

Il reviendra en définitive au législateur de faire en temps utile l'estimation évoquée par le délégué. En effet, une fois que le texte législatif en projet aura été adopté en séance plénière de la Chambre des représentants, aucune modification ne pourra encore être apportée au regard de la date présumée de publication. Quoi qu'il en soit, il est recommandé d'harmoniser les différentes dates d'entrée en vigueur de l'avant-projet.

TITRE 6 – AFFAIRES SOCIALES

Chapitre 1^{er} – Prolongation de l'application de l'arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19

Chapitre 2 – Extension temporaire du champ d'application de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires aux organisations agréées par l'autorité compétente pour l'aide et les soins aux personnes âgées ainsi que pour l'accueil et l'hébergement des personnes âgées du secteur privé commercial

Ces chapitres n'appellent aucune observation.

TITRE 7 – PENSIONS

Chapitre unique – Modification de la loi du 7 mai 2020 portant des mesures exceptionnelles dans le cadre de la pandémie COVID-19 en matière de pensions, pension complémentaire et autres avantages complémentaires en matière de sécurité sociale

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

TITRE 8 – AIDE SOCIALE

Chapitre 1^{er} – Modification de l'arrêté royal n° 47 du 26 juin 2020 pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 3°, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) en vue de l'octroi d'une prime temporaire aux bénéficiaires de certaines allocations d'assistance sociale

Chapitre 2 – Modification de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, visant la prolongation de l'augmentation temporaire du taux de remboursement du revenu d'intégration par l'État vis-à-vis des CPAS dans le cadre du COVID-19

Chapitre 3 – Modification de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, visant la subvention du projet individualisé d'intégration sociale

Ces chapitres n'appellent aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH