RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.934/1
van 8 maart 2021

avis 68.934/1
du 8 mars 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen en van de wet van 22 december 2020 tot instelling van verschillende maatregelen ten gunste van zelfstandigen in de context van de COVID-19-crisis’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre de la COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants et la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19’

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡

Op 1 maart 2021 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 de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen en van de wet van 22 december 2020 tot instelling van verschillende maatregelen ten gunste van zelfstandigen in de context van de COVID-19-crisis'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 maart 2021.

*

Le 1er mars 2021, 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 la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre de la COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants et la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mars 2021.

*

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡

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 dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd

> "par le fait que le coronavirus COVID-19 continue à se propager à l'échelle mondiale et que, de manière plus spécifique sur le territoire européen, des foyers de l'épidémie persistent nécessitant des mesures urgentes pour faire baisser les courbes de l'épidémie et réduire le risque pour la santé publique le temps de mener à bien les campagnes de vaccination;
>
> Vu le fait qu'il y a encore des travailleurs indépendants qui continuent à être contraints à interrompre totalement ou partiellement leur activité indépendante en raison des fermetures et interdictions visées dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et dans les arrêtés successifs; la loi du 24 novembre 2020 visant des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie de COVID-19 introduisait un doublement du montant de la prestation financière de la mesure temporaire de crise de droit passerelle pour les mois d'octobre et de novembre 2020;
>
> Vu le fait qu'en fin d'année 2020, le gouvernement a également considéré qu'il était nécessaire de réformer les mesures temporaires de crise existantes dans le cadre du droit passerelle et de les adapter aux besoins économiques des travailleurs indépendants et à l'impact des mesures sanitaires.
>
> A cette fin, la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19 a introduit un nouveau régime basé sur plusieurs piliers dont les deux principaux sont;
>
> - Une mesure temporaire de crise pour les travailleurs indépendants qui sont contraints d'interrompre totalement leur activité indépendante en raison des mesures sanitaires prises par les autorités publiques;
>
> - Une mesure temporaire de soutien des travailleurs indépendants qui, en raison de la crise, sont confrontés à diminution de leur rentabilité économique et donc à une perte de revenus considérable;
>
> Vu le fait que le Gouvernement a également prévu en cette période économique et sociale difficile des assouplissements temporaires au droit passerelle classique afin de soutenir les travailleurs indépendants contraints à cesser leur activité indépendante (ex: en cas de faillite);
>
> Ces assouplissements, introduits par la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19 concernent certaines conditions et modalités d'octroi du droit passerelle et consistent à introduire une assimilation en matière de pension;
>
> Vu le fait que le doublement du montant de la prestation financière dans le cadre de la mesure temporaire de crise de droit passerelle a déjà été prolongé une première fois pour le mois de décembre 2020 et ensuite une deuxième et une troisième fois pour les mois de janvier et février 2021;
>
> Vu le fait que ces mesures sanitaires demeurent nécessaires, le doublement de la prestation financière dans le cadre de la mesure temporaire de crise de droit passerelle est également prolongé pour les mois de mars, avril, mai et juin 2021;

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡

Vu le fait que ces mesures sanitaires demeurent nécessaires, les autres mesures temporaires de crise de droit passerelle sont également prolongées, il en va également de même pour les assouplissements temporaires au droit passerelle classique;

Vu le fait que la prolongation des mesures susmentionnées devrait parfaitement correspondre avec l'expiration des mesures temporaires de crise de droit passerelle actuelles afin d'assurer une continuité dans le soutien des travailleurs indépendants;

Vu le fait que les caisses d'assurances sociales et l'administration doivent pouvoir informer très rapidement les travailleurs indépendants des mesures adoptées et doivent pouvoir très rapidement prendre les décisions nécessaires concernant l'octroi des mesures temporaires de crise de droit passerelle et du droit passerelle classique".

*

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het verlengen van de huidige tijdelijke crisismaatregelen in het kader van het overbruggingsrecht voor zelfstandigen tot 30 juni 2021. Het ontwerp beoogt daartoe wijzigingen aan te brengen in, eensdeels, artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 2020[1] (artikel 1) en, anderdeels, artikel 13 van de wet van 22 december 2020[2] (artikel 2). Aan de ontworpen wijzigingen wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 maart 2021 (artikel 3).

4. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 6, § 2, van de voornoemde wet van 23 maart 2020, zoals die bepaling recent werd gewijzigd bij de wet van 28 februari 2021.[3] Volgens deze wetsbepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de toepassing van de maatregelen bedoeld in de artikelen 3, 4*quater*, 4*quinquies* en 5 van de wet van 23 maart 2020, aanpassen in de tijd.

[1] Wet van 23 maart 2020 'tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen'.

[2] Wet van 22 december 2020 'tot instelling van verschillende maatregelen ten gunste van zelfstandigen in de context van de COVID-19-crisis'.

[3] De wet van 28 februari 2021 'tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen' werd gestemd in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 11 februari 2021. Volgens de gemachtigde werd de tekst van de wet op 28 februari 2021 ondertekend door de Koning en zou de wet, na het aanbrengen van 's lands zegel, eerstdaags worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡

Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 14 van de reeds genoemde wet van 22 december 2020, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om voor elke termijn die wordt bepaald in die wet de uiterste vervaldag van die termijn te verlengen met hoogstens drie maanden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Met het oog op een correcte weergave van de rechtsgrond van de ontworpen regeling vervange men het eerste lid van de aanhef door de volgende twee leden:

"Gelet op de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen, artikel 6, § 2, laatst gewijzigd bij de wet van 28 februari 2021;

Gelet op de wet van 22 december 2020 tot instelling van verschillende maatregelen ten gunste van zelfstandigen in de context van de COVID-19-crisis, artikel 14;".

6. In de Nederlandse tekst van het negende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moet naar analogie van de Franse tekst melding worden gemaakt van het ministerieel besluit van "28 oktober 2020" en niet van het ministerieel besluit van "1 oktober 2020".

Artikel 3

7. Ermee rekening houdend dat aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht zal worden gegeven, passe men de redactie van artikel 3 van het ontwerp, aan als volgt:

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 maart 2021".

*

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡

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

« par le fait que le coronavirus COVID-19 continue à se propager à l'échelle mondiale et que, de manière plus spécifique sur le territoire européen, des foyers de l'épidémie persistent nécessitant des mesures urgentes pour faire baisser les courbes de l'épidémie et réduire le risque pour la santé publique le temps de mener à bien les campagnes de vaccination ;

Vu le fait qu'il y a encore des travailleurs indépendants qui continuent à être contraints à interrompre totalement ou partiellement leur activité indépendante en raison des fermetures et interdictions visées dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et dans les arrêtés successifs; la loi du 24 novembre 2020 visant des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie de COVID-19 introduisait un doublement du montant de la prestation financière de la mesure temporaire de crise de droit passerelle pour les mois d'octobre et de novembre 2020 ;

Vu le fait qu'en fin d'année 2020, le gouvernement a également considéré qu'il était nécessaire de réformer les mesures temporaires de crise existantes dans le cadre du droit passerelle et de les adapter aux besoins économiques des travailleurs indépendants et à l'impact des mesures sanitaires.

À cette fin, la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19 a introduit un nouveau régime basé sur plusieurs piliers dont les deux principaux sont ;

Une mesure temporaire de crise pour les travailleurs indépendants qui sont contraints d'interrompre totalement leur activité indépendante en raison des mesures sanitaires prises par les autorités publiques ;

Une mesure temporaire de soutien des travailleurs indépendants qui, en raison de la crise, sont confrontés à diminution de leur rentabilité économique et donc à une perte de revenus considérable ;

Vu le fait que le Gouvernement a également prévu en cette période économique et sociale difficile des assouplissements temporaires au droit passerelle classique afin de soutenir les travailleurs indépendants contraints à cesser leur activité indépendante (ex: en cas de faillite) ;

Ces assouplissements, introduits par la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19 concernent certaines conditions et modalités d'octroi du droit passerelle et consistent à introduire une assimilation en matière de pension ;

Vu le fait que le doublement du montant de la prestation financière dans le cadre de la mesure temporaire de crise de droit passerelle a déjà été prolongé une première fois pour le mois de décembre 2020 et ensuite une deuxième et une troisième fois pour les mois de janvier et février 2021 ;

Vu le fait que ces mesures sanitaires demeurent nécessaires, le doublement de la prestation financière dans le cadre de la mesure temporaire de crise de droit passerelle est également prolongé pour les mois de mars, avril, mai et juin 2021 ;

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡

Vu le fait que ces mesures sanitaires demeurent nécessaires, les autres mesures temporaires de crise de droit passerelle sont également prolongées, il en va également de même pour les assouplissements temporaires au droit passerelle classique ;

Vu le fait que la prolongation des mesures susmentionnées devrait parfaitement correspondre avec l'expiration des mesures temporaires de crise de droit passerelle actuelles afin d'assurer une continuité dans le soutien des travailleurs indépendants ;

Vu le fait que les caisses d'assurances sociales et l'administration doivent pouvoir informer très rapidement les travailleurs indépendants des mesures adoptées et doivent pouvoir très rapidement prendre les décisions nécessaires concernant l'octroi des mesures temporaires de crise de droit passerelle et du droit passerelle classique ».

*

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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis a pour objet de prolonger jusqu'au 30 juin 2021 les mesures de crise temporaires actuelles prises dans le cadre du droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants. À cet effet le projet vise à apporter des modifications, d'une part, à l'article 6, § 1er, de la loi du 23 mars 2020 [1] (article 1er) et, d'autre part, à l'article 13 de la loi du 22 décembre 2020 [2] (article 2). Les modifications en projet rétroagissent au 1er mars 2021 (article 3).

4. L'article 1er du projet trouve un fondement juridique dans l'article 6, § 2, de la loi du 23 mars 2020, précitée, récemment modifié par la loi du 28 février 2021 [3]. Selon cette disposition, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, adapter dans le temps la période d'application des mesures visées aux articles 3, 4*quater*, 4*quinquies* et 5 de la loi du 23 mars 2020.

L'article 2 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 14 de la loi du 22 décembre 2020, précitée, qui habilite le Roi, pour chacun des délais déterminés dans cette loi,

[1] Loi du 23 mars 2020 'modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants'.

[2] Loi du 22 décembre 2020 'instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19'.

[3] La loi du 28 février 2021 'modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants' a été adoptée en séance plénière par la Chambre des représentants le 11 février 2021. Selon le délégué, le texte de la loi a été signé par le Roi le 28 février 2021 et, après avoir été revêtue du sceau de l'État, la loi sera publiée prochainement au *Moniteur belge*.

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡

à reporter la date d'expiration de ce délai de trois mois au maximum par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Afin d'indiquer correctement le fondement juridique du dispositif en projet, on remplacera le premier alinéa du préambule par les deux alinéas suivants :

« Vu la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre de la COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, l'article 6, § 2, modifié en dernier lieu par la loi du 28 février 2021 ;

Vu la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19, l'article 14 ; ».

6. Dans le texte néerlandais du neuvième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, on fera mention, par analogie avec le texte français, de l'arrêté ministériel du « 28 oktober 2020 » et pas de l'arrêté ministériel du « 1 oktober 2020 ».

Article 3

7. Dès lors que le dispositif en projet se verra attribuer un effet rétroactif, on adaptera la rédaction de l'article 3 du projet comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1er mars 2021 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

‡LW-BADVLCDDI-GIJDEXV‡