



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.495/1-3
van 8 juni 2021

avis 69.495/1-3
du 8 juin 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 1 juni 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 3 tot 7 van het voorontwerp zijn door de eerste kamer onderzocht op 3 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Rein THIELEMANS en Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeurs, 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 en 2 van het voorontwerp zijn door de derde kamer onderzocht op 4 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door 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 8 juni 2021.

*

Le 1^{er} juin 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 3 à 7 de l'avant-projet ont été examinés par la première chambre le 3 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Rein THIELEMANS et Barbara SPEYBROUCK, premier auditeurs, 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} et 2 de l'avant-projet ont été examinés par la troisième chambre le 4 juin 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Dries VAN EECKHOUTTE et Frédéric VANNESTE, premier 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 8 juin 2021.

*

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 spoedeisende karakter van de adviesaanvraag 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”.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

1. Het voorontwerp bevat verschillende maatregelen die 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 moeten worden voorgelegd aan hetzij het betrokken beheerscomité, hetzij de Nationale Arbeidsraad.²

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 dergelijk 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.³

2. Krachtens artikel 110, § 1, van de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’ moet, behoudens in spoedeisende gevallen, het advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen worden ingewonnen over alle

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het betreft met name de Rijksdienst voor sociale zekerheid (zie o.m. titel 5, hoofdstuk 2, en titel 6, hoofdstuk 5) en de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (zie bijvoorbeeld artikel 29 van het voorontwerp, dat o.m. het temporele toepassingsgebied van artikel 47 van de wet van 20 december 2020 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’ verlengt).

³ Met betrekking tot bepaalde maatregelen, zoals die welke zijn vervat in titel 5, hoofdstuk 2, van het voorontwerp, werd door de gemachtigde meegedeeld dat deze “ter kennis werd[en] gebracht van het beheerscomité RSZ”.

voorontwerpen van wet met betrekking tot het sociaal statuut van de zelfstandigen (zie wat dat betreft de in titel 7 van het voorontwerp vervatte maatregelen).

Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten kan niet worden afgeleid of beroep wordt gedaan op de uitzondering voor spoedeisende gevallen.

3. Hoofdstuk 5 van titel 6 van het voorontwerp voorziet in de verlenging van de steunmaatregelen voor de reissector en de hotelsector die respectievelijk vervat liggen in de hoofdstukken 7 en 8 van titel 5 van de wet van 2 april 2021 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’.

Met betrekking tot de betrokken maatregelen werd, in het kader van adviesaanvragen over amendementen met een nagenoeg identieke strekking, door de gemachtigde bevestigd dat deze moeten worden beschouwd als staatssteun en dat zij zouden worden aangemeld bij de Europese Commissie.⁴

De verlenging van de steunmaatregelen moet in beginsel eveneens worden beschouwd als aan te melden staatssteun. Door de verlenging stijgt immers het totale steunbedrag waarop de begunstigden aanspraak kunnen maken. Bovendien gaat de beoogde verlenging gepaard met enkele noodzakelijke inhoudelijke aanpassingen van de betrokken regelingen.⁵

In beginsel moet, krachtens artikel 108, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de Werking van de Europese Unie’, derhalve ook de verlenging van de betrokken steunmaatregelen worden aangemeld.

4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁶ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

TITEL[1] – ALGEMENE BEPALING

Bij deze titel zijn geen opmerkingen te maken.

⁴ Zie o.m. adv.RvS 68.993/1 van 16 maart 2021 over amendementen op een wetsontwerp ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’, opm. 5.

⁵ Zie in het bijzonder de artikelen 33, b), 36 en 37 van het voorontwerp.

⁶ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

TITEL 2 – FINANCIËNHoofdstuk 1 – Mondmaskers en hydroalcoholische gelsArtikel 2

In overeenstemming met de huidige redactie van artikel 1^{ter} van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 ‘tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van goederen en de diensten bij die tarieven’, kan in het thans ontworpen artikel 1^{ter} de zinsnede “, noodzakelijk ter preventie van de verspreiding van COVID-19” worden weggelaten.⁷

Hoofdstuk 2 – Verlenging van de notariële volmachten

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 3 – Netto overuren bij de werkgevers die tot de cruciale sectoren behoren

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 4 – Uitbreiding van de mogelijkheden tot studentenarbeid door de gepresteerde uren te neutraliseren

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 – Belastingvoordeel voor de kwijtschelding van de huurAfdeling 1 – Personenbelasting en belasting niet-inwoners / natuurlijke personenAfdeling 2 – Vennootschapsbelasting en belasting niet-inwoners / vennootschappenArtikelen 7 en 8

1. De artikelen 7 en 8 van het voorontwerp voorzien in de toekenning van een belastingvermindering voor natuurlijke personen (artikel 7) en een belastingkrediet voor vennootschappen (artikel 8) voor het geheel of gedeeltelijk kwijtschelden van de huurprijs voor de maanden juni, juli, augustus of september 2021, of voor meerdere van die maanden, aan de huurder die zijn onderneming minstens één dag verplicht heeft moeten sluiten in het kader van de COVID-19-pandemie.

⁷ Zie in verband met die weglating: Adv.RvS 68.309/1-3 van 24 november 2020 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 december 2020 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1674/001, 69-70, opmerking bij artikel 2.

2. De ontworpen regeling stemt inhoudelijk overeen met de regeling die bij de artikelen 13 en 14 van de wet van 2 april 2021 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’ werd ingevoerd voor de kwijtschelding van de huurprijs voor de maanden maart, april of mei 2021. In vergelijking met de vorige regeling wordt thans wel uitdrukkelijk bepaald dat de huurder “minstens één dag geheel of gedeeltelijk verplicht heeft moeten sluiten”.⁸

Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, kan dan ook voor het onderzoek van de thans voorliggende regeling in eerste instantie worden verwezen naar de opmerkingen in advies 69.929/1-3 van 5 maart 2021⁹ over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 april 2021.

3. De toekenning van het belastingvoordeel heeft enkel betrekking op de kwijtschelding van de huurprijs voor de maanden juni, juli, augustus of september 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 beoogt het hoofd te 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 “minstens één dag geheel of gedeeltelijk verplicht [heeft] moeten sluiten ten gevolge van de maatregelen die vanaf 12 maart 2020 zijn genomen door de federale overheid in het kader van de COVID-19 pandemie” (artikel 7, § 2, 1°, c), en artikel 8, § 2, 1°, c), van het voorontwerp). Het invoeren van die voorwaarde roept verschillende vragen op.

4.1. Het is vooreerst niet duidelijk of een verplichte sluiting van minstens één dag in om het even welke van de opgesomde maanden volstaat om in aanmerking te komen voor het belastingvoordeel voor alle betrokken maanden, dan wel of telkens voor elk van die maanden een verplichte sluiting van minstens één dag moet kunnen worden aangetoond. Volgens de gemachtigde is de laatste interpretatie hetgeen wordt beoogd. In dat geval is het aangewezen om het woord “telkens” in te voegen voor de woorden “minstens één dag”.

4.2. Het is evenmin duidelijk wat wordt verstaan onder “verplicht moeten sluiten ten gevolge van de maatregelen die vanaf 12 maart 2020 zijn genomen door de federale overheid in het kader van de COVID-19 pandemie”. Zo wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat een situatie waarbij een onderneming haar activiteiten verderzet door het bedienen van klanten op het terras, toch wordt beschouwd als een verplichte sluiting, terwijl een situatie waarbij een onderneming niet kan openen omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarden die worden

⁸ De Inspectie van Financiën spreekt in dat verband van een “bijkomende” voorwaarde. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat “[a]nders dan voor het fiscale voordeel dat bij toepassing van de wet van 2 april 2021 kan worden verleend, (...) voor deze maatregel wel vereist [is] dat de onderneming in de maand waarvoor de huur vrijwillig wordt kwijtgescholden, minstens één dag verplicht heeft moeten sluiten”.

⁹ *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1851/001, 66-68.

opgelegd door bepaalde protocollen (vb. ventilatieprotocollen), niet als zodanig wordt beschouwd. De gemachtigde heeft wat dit laatste betreft nog het volgende verklaard:

“De protocollen houden geen verplichte sluiting in. Het is onwerkbaar om daarbij een onderscheid te maken tussen de situaties waarbij protocollen dermate streng zijn dat ze in de praktijk neerkomen op een *de facto* verplichte sluiting en deze waarbij dit niet het geval is en het dus de onderneming zelf toekomt om op basis van haar eigen specifieke situatie te beslissen al dan niet te heropenen.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, verwijst, wat betreft de ambivalentie van de juridische waarde van de protocollen, naar hetgeen in dat verband reeds is opgemerkt in de adviezen die betrekking hebben op verschillende ontwerpen van ministerieel besluit ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’:

“20.1. Verschillende bepalingen uit het ontwerp bevatten verwijzingen naar protocollen (ontworpen artikelen 8, § 4, eerste lid, 2°, 3° en 4°, 8, § 4, tweede lid, 2° en 29, tweede lid).

Artikel 1, 3°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 definieert een protocol als ‘het document bepaald door de bevoegde minister in overleg met de betrokken sector dat de regels bevat die de ondernemingen en verenigingen van de bedoelde sector dienen toe te passen bij de uitoefening van hun activiteiten.’

20.2. Het antwoord van de gemachtigde op de vraag wat de juridische waarde is van deze protocollen is ambivalent:

‘De protocollen en gidsen vormen een indicatief beoordelingskader. De protocollen en gidsen kunnen enkel verordenende maatregelen, zoals bepaald in het MB, concretiseren, maar zijn zelf niet verordenend.

Artikel 29 van het huidige ministerieel besluit bepaalt dat bepalingen van een protocol of gids die minder strikt zijn dan de regels van het ministerieel besluit buiten toepassing worden gelaten. Voor proef- en pilootprojecten kan hier van worden afgeweken op grond van de nieuw ontworpen bepaling.’

Hoewel de gemachtigde de verordenende kracht van de protocollen ontkent, blijkt dat deze wel verordenende bepalingen ‘kunnen concretiseren’. Bovendien valt niet in te zien waarom het ontworpen artikel 29, eerste lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 bepalingen van protocollen (of gidsen) buiten toepassing zou moeten laten indien deze toch niet abstract en algemeen verbindend zouden zijn. Vooral de mogelijkheid in het ontworpen artikel 29, tweede lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 om aan de hand van protocollen af te wijken van bepalingen uit het ministerieel besluit voor proef- en pilootprojecten toont aan dat er toch een verordenende waarde uitgaat van deze protocollen. Ook elders stelt de gemachtigde dat ‘de Economische Inspectie controleert [...] op de naleving van maatregelen voortvloeiende uit het MB (en desgevallend op geconcretiseerde maatregelen voortvloeiende uit de sectorprotocollen)’. Er dient [tot slot] (...) ook [te] worden opgemerkt dat de in het ontworpen artikel 8, § 4, eerste lid, 2°, 3° en 4°, en tweede lid, 2° (artikel 2 van het ontwerp) bepaalde uitzonderingen aan het verbod om bepaalde dienstenprestaties te verrichten worden vergezeld van een referentie aan ‘de naleving van de modaliteiten voorzien in het toepasselijke protocol’ en dat de definitie zelf van het begrip ‘protocol’ in artikel 1, 3°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 melding maakt van de ‘toe te passen regels’.

20.3. Die ambivalentie dient te worden opgeheven. Van tweeën immers één: ofwel hebben de protocollen geen verordenend karakter maar dan zijn de concretisering en de inhoud niet bindend, kunnen de protocollen niet afwijken van het ministerieel besluit, en kan de naleving ervan niet worden gecontroleerd en gehandhaafd door het instellen van een strafvordering bij niet-naleving ervan; ofwel zijn de protocollen wel verordenend en zijn de maatregelen die ze inhouden wel bindend, doch dan dienen deze maatregelen te worden opgenomen in besluiten van de daartoe bevoegde overheid.”¹⁰

Uit die adviezen volgt dat een verplichting tot gehele of gedeeltelijke sluiting van minstens één dag niet in alle gevallen op een voldoende rechtszekere wijze valt af te leiden uit het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, mede door het ambivalente karakter van de protocollen waarnaar in dat besluit wordt verwezen. Het is dan ook verre van duidelijk in welke gevallen aan die sluitingsvoorwaarde wordt voldaan. De in de memorie van toelichting gegeven voorbeelden uit de praktijk lijken die conclusie te bevestigen. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om, voor zover dit criterium wordt behouden (zie de opmerking hierna), elke rechtsonzekerheid hieromtrent weg te werken.

4.3. De vraag rijst bovendien in welke mate in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel een “verplichte sluiting” nog als het doorslaggevend criterium kan worden beschouwd voor de toekenning van het belastingvoordeel, rekening houdend met het doel van de ontworpen regeling, dat erin bestaat tegemoet te komen aan de preciaire situatie waarin tal van ondernemingen zich bevinden ten gevolge van de covid-19-pandemie. Die preciaire situatie is niet in alle gevallen het gevolg van een verplichte sluiting. Die vraag klemmt des te meer nu er in de maanden waarop de ontworpen regeling van toepassing is, zoals het er thans naar uitziet, nog amper sprake zal zijn van verplichte sluitingen, in tegenstelling tot hetgeen het geval was in de maanden waarop de regeling vervat in de wet van 2 april 2021 van toepassing was, en de ontworpen regeling in dat geval een “lege doos” dreigt te worden. In dat verband rijst bijvoorbeeld de vraag waarom, in het geval dat de verhuurder en de huurder overeenkomen dat een gehele of gedeeltelijke kwijtschelding aangewezen is omdat de omzet van de onderneming veel lager is dan gewoonlijk, al gaat dit niet gepaard met een gehele of gedeeltelijke sluiting, de verhuurder niet in aanmerking zou mogen komen voor het ingevoerde belastingvoordeel. Ook zijn er situaties denkbaar waarin bijvoorbeeld een onderneming die één dag verplicht moet sluiten veel minder omzetverlies heeft dan een onderneming die geen enkele dag moet sluiten, maar die wel veel minder klanten heeft door de opgelegde coronamaatregelen.

De stellers van het voorontwerp zullen zich bijgevolg moeten beraden over de pertinentie van het thans gekozen criterium van verplichte sluiting, en zullen daarbij moeten nagaan of er in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel niet moet worden geopteerd voor een ander, meer pertinent criterium (bijvoorbeeld het omzetverlies in een bepaalde maand), rekening houdend met het doel van de ontworpen regeling. Het gegeven dat het criterium van verplichte sluiting “eenduidig” en gemakkelijk toe te passen zou zijn, zoals door de gemachtigde wordt voorgehouden, lijkt op zich niet te volstaan als redelijke verantwoording in het licht van

¹⁰ Adv.RvS 69.253/AV van 23 april 2021; zie ook Adv.RvS 69.305/AV van 6 mei 2021 en Adv.RvS 69.444/VR van 31 mei 2021.

het gelijkheidsbeginsel, vermits er andere criteria te bedenken zijn die even “eenduidig” zijn en die mogelijksterwils beter tegemoetkomen aan het doel van de ontworpen regeling.¹¹

Afdeling 3 – Antimisbruikbepaling

Artikel 9

Ermeë rekening houdend dat in het tweede lid, 1° en 2°, van de antimisbruikbepaling van artikel 344, § 1, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) telkens wordt verwezen naar “een bepaling van dit Wetboek”, terwijl de bepalingen van de artikelen 7 en 8 van het voorontwerp buiten het WIB 92 blijven, verdient het aanbeveling om artikel 9 van het voorontwerp te formuleren als volgt:

“De bepalingen van de artikelen 7 en 8 van deze wet worden voor de toepassing van artikel 344, § 1, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 gelijkgesteld met een bepaling van dit wetboek.”

Afdeling 4 – Wijziging van de wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 6 – Verlaging van de interesten zoals vastgelegd in het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, de wet van 5 mei 1865 betreffende de lening tegen interest, en de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 7 – Tax Shelter audiovisuele werken en podiumkunsten

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 8 – Inwerkingtreding

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

¹¹ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2020 ‘betreffende het verlenen van een handelshuurlening aan huurders in het kader van de COVID-19 gezondheidscrisis’ waarin in een handelshuurlening wordt voorzien in alle gevallen waarin de verhuurder de huur gedeeltelijk kwijtscheldt.

TITEL 3 – 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

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

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

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

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

Artikel 17

Naar analogie van de Franse tekst dienen in de Nederlandse tekst van artikel 43/2, § 5, van de wet van 26 mei 2002 'betreffende het recht op maatschappelijke integratie' de woorden "tussen 1 april 2021 en 30 juni 2021" niet te worden vervangen door de woorden "aanvraag is ingediend tussen 1 april 2021 en 30 september 2021", maar wel door de woorden "tussen 1 april 2021 en 30 september 2021". De redactie van de Nederlandse tekst van artikel 17 van het voorontwerp moet in die zin worden gecorrigeerd.

TITEL 4 – 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 5 – SOCIALE ZAKENHoofdstuk 1 – 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 sectorArtikel 22

Artikel 22 van het voorontwerp doet ervan blijken dat artikel 21 van het voorontwerp, “uitwerking [heeft] met ingang van 1 juli 2021”. Met dergelijke formulering wordt de indruk gewekt dat aan de betrokken bepaling terugwerkende kracht zal worden toegekend.¹² Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde met betrekking tot de beoogde inwerkingtreding het volgende mee:

“Le libellé de l’article 22 est identique au libellé de l’entrée en vigueur de l’article 24 de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 qui portait la même mesure que celle de l’article 21.

Il n’est pas question par le biais spécifique de cet article de vouloir induire l’impression d’une rétroactivité de la mesure. Toutefois, si le projet de loi ne devait pas être promulgué avant le 1er juillet il y aurait bel et bien rétroactivité tout comme en ce qui concerne le chapitre 5 dont la disposition fixant vigueur est libellée autrement mais a, dans les faits, la même portée quant une entrée en vigueur (au 1^{er} juillet) avec ou sans effet rétroactif selon la date de promulgation du projet de loi.

Tout au plus peut-on proposer une reformulation de l’article 22 comme suit: ‘L’article 21 entre en vigueur le 1er juillet 2021 et cesse de produire ses effets le 30 septembre 2021.’ Toutefois, si comme déjà remarqué, la loi est promulguée après le 1^{er} juillet ce libellé ne sera plus correct”.

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 zouden worden afgestemd. Het door de gemachtigde gedane tekstvoorstel voor artikel 22 van het voorontwerp brengt in ieder geval duidelijker tot uitdrukking dat artikel 21 van het voorontwerp op 30 september 2021 buiten werking zal treden.

¹² De redactie van artikel 22 van het voorontwerp stemt overeen met die van sommige andere bepalingen van het voorontwerp, zoals artikel 39, maar verschilt niettemin van de redactie van de artikelen 14, eerste lid, en 42 van het voorontwerp, waarin wordt bepaald dat de respectieve titels “in werking [treden] op 1 juli 2021” (zie ook artikel 26 van het voorontwerp, wat de inwerkingtreding van de bepalingen van hoofdstuk 2 van titel 5 van het voorontwerp betreft).

Hoofdstuk 2 – Betalingstermijnen voor de aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid verschuldigde bijdragen voor het derde kwartaal 2021

Artikel 23

In artikel 22, eerste lid, van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ wordt het volgende bepaald:

“Wanneer geen dan wel een onvolledige of onjuiste (driemaandelijkse) aangifte is gedaan, bepaalt de Rijksdienst voor maatschappelijke zekerheid ambtshalve het bedrag van de verschuldigde bijdragen aan de hand van alle reeds voorhanden gegevens, of na alle daartoe nuttig geachte inlichtingen te hebben ingewonnen bij de werkgever, (of de curator) die verplicht is ze te verstrekken”.

In artikel 23, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat voor deze ambtshalve vastgestelde bijdragen niet om minnelijke afbetalingstermijnen kan worden verzocht. Volgens de ontworpen bepaling hebben deze bijdragen betrekking op “*het eerste en het tweede kwartaal 2021*”. Aan de gemachtigde werd de vraag voorgelegd of deze bijdragen niet veeleer betrekking moeten hebben op “*het derde kwartaal van 2021*”. De gemachtigde heeft deze vraag bevestigend beantwoord. De redactie van artikel 23, eerste lid, van het voorontwerp, zal in het licht hiervan aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen en zo nodig moeten worden aangepast.

Artikel 25

Artikel 25 van het voorontwerp luidt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de periode van de maatregel vastgesteld in artikel 23 en artikel 24, verlengen voor de aangegeven bijdragen voor het vierde kwartaal 2021 en de vervallen rechtzettingen van bijdragen”.

In artikel 23, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat om een minnelijke afbetalingstermijn kan worden verzocht voor onder meer “*de tot 31 december 2021 vervallen rechtzettingen van bijdragen*”. Vraag is of ook in artikel 25 van het voorontwerp niet het best wordt geëxpliciteerd dat de regeling zal gelden voor tot een bepaalde datum vervallen rechtzettingen van bijdragen en of de redactie van die bepaling daartoe niet het best in die zin wordt aangevuld.¹³

¹³ Zie in dit verband de regeling die voor het derde en het vierde kwartaal van 2020 gold. In artikel 2 van de wet van 24 november 2020 ‘met het oog op steunmaatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie’ werd bepaald dat een minnelijke afbetalingstermijn kon worden gevraagd voor o.m. “*de tot 28 februari 2021 vervallen rechtzettingen van bijdragen*”.

TITEL 6 – DIVERSE ARBEIDSRECHTELIJKE MAATREGELEN

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

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Wijziging van de wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

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

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 4 – Wijziging van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 5 – Wijziging van de wet van 2 april 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie

Artikelen 33 en 34

Artikel 34 van het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 50, § 1, van de wet van 2 april 2021 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’ teneinde de doelgroepvermindering G7 die wordt toegekend voor het tweede kwartaal van 2021 ook te kunnen toekennen voor het derde kwartaal van 2021. Met dat doel wordt ook de voorwaarde vervat in artikel 47, 1°, van dezelfde wet aangepast (zie artikel 33 van het voorontwerp).

Artikel 48, eerste lid, van de wet van 2 april 2021 bepaalt dat “[t]eneinde aanspraak te kunnen maken op de in dit hoofdstuk bepaalde verminderingen van socialezekerheidsbijdragen, (...) de werkgever uiterlijk 30 juni 2021 hiertoe een aanvraag [moet] indienen bij de Rijksdienst voor Sociale zekerheid”.

De vraag rijst of ook de voornoemde uiterste indieningsdatum niet moet worden aangepast, teneinde, mede in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, alle in aanmerking komende werkgevers de kans te geven een dergelijke aanvraag in te dienen. Daarbij

kan worden opgemerkt dat uit het ontworpen artikel 50, § 1, van de wet van 2 april 2021 hoe dan ook blijkt dat het mogelijk is dat de betrokken doelgroepvermindering enkel voor het derde kwartaal van 2021 wordt toegekend en dat dus ook werkgevers in aanmerking kunnen komen die nog geen aanvraag voor de doelgroepvermindering voor het tweede kwartaal hadden ingediend.¹⁴

Hoofdstuk 6 – Inwerkingtreding

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL 7 – ZELFSTANDIGEN

Hoofdstuk 1 – 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

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Wijziging van de wet van 22 december 2020 tot instelling van verschillende maatregelen ten gunste van zelfstandigen in de context van de COVID-19-crisis

Artikel 41

Artikel 41 van het voorontwerp beoogt de einddata in artikel 13, 1° en 3°, van de wet van 22 december 2020 ‘tot instelling van verschillende maatregelen ten gunste van zelfstandigen in de context van de COVID-19-crisis’ te wijzigen. Artikel 13 van de wet van 22 december 2020 luidt:

“De toepassing in de tijd van deze titel wordt als volgt geregeld:

1° de artikelen 5 en 7 zijn van toepassing op de in artikel 5, § 2, van de wet van 22 december 2016 bedoelde feiten die zich voordoen in de periode van 1 april 2020 tot en met 30 juni 2021;

2° artikel 6 is van toepassing op de in artikel 5, § 2, van de wet van 22 december 2016 bedoelde feiten die zich voordoen in de periode van 1 april 2020 tot en met 31 december 2020;

3° hoofdstuk 2 is van toepassing op de pensioenen die daadwerkelijk en voor de eerste maal ten vroegste ingaan op 1 januari 2021, voor de kwartalen gelegen vanaf het vierde kwartaal 2020 waarin de zelfstandige het behoud van de sociale rechten inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen in de zin van artikel 3, 2°, van de wet van 22 december 2016 geniet voor de in artikel 5, § 2, van de wet van 22 december 2016 bedoelde feiten die zich voordoen in de periode van 1 april 2020 tot en met 30 juni 2021.”

¹⁴ Dat blijkt immers uit de zinsnede “tweede en/of derde kwartaal” die, na de ontworpen wijziging van artikel 50, § 1, van de wet van 2 april 2021 (zie artikel 34 van het voorontwerp), in die bepaling zal voorkomen.

Er moet worden vastgesteld dat de bepalingen waarnaar wordt verwezen in artikel 13, 1° en 3°, van de wet van 22 december 2020 geen autonome bepalingen zijn, maar wijzigingsbepalingen. Dergelijke bepalingen kennen eenmalig uitwerking op het ogenblik van hun inwerkingtreding en een latere wijziging of opheffing ervan heeft geen effect meer.¹⁵ De formulering van artikel 13 van de wet van 22 december 2020 strookt bijgevolg niet met de beoogde draagwijdte, namelijk dat het temporele toepassingsgebied wordt geregeld van de bepalingen die zijn ingevoegd of gewijzigd bij de onderdelen van die wet waarnaar wordt verwezen.

Het zou aanbeveling verdienen dat de wetgever de ontworpen wijzigingen van artikel 13 van de wet van 22 december 2020 te baat zou nemen om het temporele toepassingsgebied van de betrokken voorschriften op een meer rechtszekere wijze te regelen.

Hoofdstuk 3 – Inwerkingtreding

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

*

¹⁵ Zie daaromtrent *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 de la demande d'avis est motivée :

« 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 ».

*

Conformément à 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 ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FORMALITÉS

1. L'avant-projet contient différentes mesures qui, 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', doivent être soumises à l'avis, soit du comité de gestion concerné, soit du Conseil national du Travail ².

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 ³.

2. En vertu de l'article 110, § 1^{er}, de la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses', il convient, excepté dans les cas d'urgence, de demander l'avis du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants pour tous les avant-projets de loi se rapportant au statut social des travailleurs indépendants (voir à cet égard les mesures inscrites au titre 7 de l'avant-projet).

Les documents transmis au Conseil d'État ne permettent pas de déduire si l'exception pour les cas d'urgence est invoquée.

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

² Il s'agit notamment de l'Office national de sécurité sociale (voir entre autres le titre 5, chapitre 2, et le titre 6, chapitre 5) et de l'Office national de l'emploi (voir par exemple l'article 29 de l'avant-projet, qui prolonge notamment le champ d'application temporel de l'article 47 de la loi du 20 décembre 2020 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19').

³ En ce qui concerne certaines mesures, comme celles qui sont inscrites au titre 5, chapitre 2, de l'avant-projet, le délégué a communiqué qu'elles avaient été « ter kennis (...) gebracht van het beheerscomité RSZ ».

3. Le chapitre 5 du titre 6 de l'avant-projet prévoit la prolongation des mesures de soutien pour le secteur des voyages et le secteur hôtelier, qui figurent aux chapitres 7 et 8 du titre 5 de la loi du 2 avril 2021 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'.

S'agissant des mesures concernées, le délégué a confirmé, dans le cadre de demandes d'avis sur des amendements ayant une portée quasi identique, qu'elles doivent être considérées comme des aides d'État et qu'elles seraient notifiées à la Commission européenne ⁴.

En principe, la prolongation des mesures de soutien doit être considérée également comme une aide d'État à notifier. En effet, la prolongation donne lieu à une augmentation du montant total de l'aide à laquelle les bénéficiaires peuvent prétendre. En outre, la prolongation envisagée implique que plusieurs adaptations de fond nécessaires soient apportées aux régimes concernés ⁵.

Dès lors, en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne', il faut aussi, en principe, notifier la prolongation des mesures de soutien concernées.

4. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁶, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également être soumises 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.

EXAMEN DU TEXTE

TITRE [1]^{ER} – DISPOSITION GÉNÉRALE

Ce titre n'appelle pas d'observations.

TITRE 2 – FINANCES

Chapitre 1^{er} – Masques buccaux et gels hydroalcooliques

Article 2

Conformément à la rédaction actuelle de l'article 1^{er}*ter* de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 'fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des

⁴ Voir entre autres l'avis C.E. 68.993/1 du 16 mars 2021 sur des amendements à un projet de loi 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19', observation 5.

⁵ Voir en particulier les articles 33, b), 36 et 37 de l'avant-projet.

⁶ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

biens et des services selon ces taux', le membre de phrase « , nécessaires pour la prévention de la propagation du COVID-19 » peut être omis dans l'article 1^{er} actuellement en projet ⁷ .

Chapitre 2 – Prolongation des procurations notariées

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 3 – Heures supplémentaires nettes chez les employeurs qui appartiennent aux secteurs cruciaux

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 4 – Élargissement des capacités de travail des étudiants par la neutralisation des heures prestées

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 5 – Avantage fiscal pour la renonciation au loyer

Section 1^{ère} – Impôt des personnes physiques et impôt des non-résidents / personnes physiques

Section 2 – Impôt des sociétés et impôt des non-résidents / sociétés

Articles 7 et 8

1. Les articles 7 et 8 de l'avant-projet prévoient d'accorder une réduction d'impôt aux personnes physiques (article 7) et un crédit d'impôt aux sociétés (article 8) qui ont totalement ou partiellement renoncé au loyer pour les mois de juin, juillet, août ou septembre 2021, ou pour plusieurs de ces mois, en faveur du locataire qui a été obligé de fermer son entreprise pendant au moins un jour dans le cadre de la pandémie de COVID-19.

2. Sur le fond, le régime en projet correspond à celui que les articles 13 et 14 de la loi du 2 avril 2021 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19' ont instauré pour la renonciation au loyer pour les mois de mars, avril ou mai 2021. Par rapport au régime précédent, il est toutefois expressément prévu, à présent, que le locataire « a été obligé de fermer totalement ou partiellement pendant au moins un jour » ⁸.

⁷ Voir au sujet de cette omission : l'avis C.E. 68.309/1-3 du 24 novembre 2020 sur l'avant-projet devenu la loi du 20 décembre 2020 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1674/001, pp. 69-70, observation relative à l'article 2.

⁸ L'Inspection des Finances fait état à cet égard d'une condition supplémentaire. L'exposé des motifs souligne que « [c]ontrairement à l'avantage [fiscal] qui peut être octroyé en application de la loi du 2 avril 2021, il est exigé pour la présente mesure que l'entreprise ait été obligée de fermer pendant au moins un jour dans le mois pour lequel il est renoncé au loyer ».

Sous réserve des observations formulées ci-après, il peut dès lors être renvoyé en premier lieu, en ce qui concerne l'examen du régime actuellement soumis pour avis, aux observations formulées dans l'avis 69.929/1-3 du 5 mars 2021⁹ sur l'avant-projet devenu la loi du 2 avril 2021.

3. L'octroi de l'avantage fiscal concerne uniquement la renonciation au loyer pour les mois de juin, juillet, août ou septembre 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 régime en projet entend remédier, 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 régime en projet concerne une entreprise qui « a été obligé[e] de fermer totalement ou partiellement (...) pendant au moins un jour (...) suite aux mesures prises par l'autorité fédérale à partir du 12 mars 2020 dans le cadre de la pandémie de COVID-19 » (article 7, § 2, 1^o, c), et article 8, § 2, 1^o, c), de l'avant-projet). L'instauration de cette condition soulève plusieurs questions.

4.1. On n'aperçoit pas clairement, tout d'abord, si une fermeture obligatoire d'un jour au moins durant n'importe lequel des mois énumérés suffit pour bénéficier de l'avantage fiscal pour tous les mois concernés, ou si une fermeture obligatoire d'un jour au moins doit pouvoir être démontrée chaque fois pour chacun de ces mois. Selon le délégué, c'est cette dernière interprétation qui est envisagée. Cela étant, il est recommandé d'insérer les mots « chaque fois » devant les mots « pendant au moins un jour ».

4.2. On n'aperçoit pas davantage ce qu'il faut entendre par « obligé de fermer (...) suite aux mesures prises par l'autorité fédérale à partir du 12 mars 2020 dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ». Ainsi, l'exposé des motifs indique qu'une situation dans laquelle une entreprise poursuit ses activités en servant les clients en terrasse est néanmoins considérée comme une fermeture obligatoire, alors qu'une situation dans laquelle une entreprise ne peut pas ouvrir parce que les conditions imposées par certains protocoles (par exemple des protocoles de ventilation) ne sont pas remplies, n'est pas considérée comme telle. En ce qui concerne cette dernière hypothèse, le délégué a encore déclaré ce qui suit :

« De protocollen houden geen verplichte sluiting in. Het is onwerkbaar om daarbij een onderscheid te maken tussen de situaties waarbij protocollen dermate streng zijn dat ze in de praktijk neerkomen op een *de facto* verplichte sluiting en deze waarbij dit niet het geval is en het dus de onderneming zelf toekomt om op basis van haar eigen specifieke situatie te beslissen al dan niet te heropenen ».

En ce qui concerne l'ambivalence de la valeur juridique des protocoles, le Conseil d'État, section de législation, renvoie aux observations qu'il a déjà formulées à cet égard dans les avis concernant plusieurs projets d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' :

⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1851/001, pp. 66-68.

« 20.1. Plusieurs dispositions du projet comportent des références à des protocoles (articles 8, § 4, alinéa 1^{er}, 2^o, 3^o et 4^o, 8, § 4, alinéa 2, 2^o, en projet et article 29, alinéa 2, en projet).

L'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 définit un protocole comme étant 'le document déterminé par le ministre compétent en concertation avec le secteur concerné, contenant des règles à appliquer par les entreprises et associations dudit secteur dans l'exercice de leurs activités'.

20.2. La réponse du délégué à la question relative à la valeur juridique de ces protocoles est ambivalente :

'De protocollen en gidsen vormen een indicatief beoordelingskader. De protocollen en gidsen kunnen enkel verordenende maatregelen, zoals bepaald in het MB, concretiseren, maar zijn zelf niet verordenend.

Artikel 29 van het huidige ministerieel besluit bepaalt dat bepalingen van een protocol of gids die minder strikt zijn dan de regels van het ministerieel besluit buiten toepassing worden gelaten. Voor proef- en pilootprojecten kan hier van worden afgeweken op grond van de nieuw ontworpen bepaling.'

Même si le délégué dénie toute portée réglementaire aux protocoles, il s'avère que ceux-ci peuvent bel et bien 'concrétiser' des dispositions réglementaires. En outre, on n'aperçoit pas pour quel motif l'article 29, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 devrait écarter l'application de dispositions de protocoles (ou de guides) si celles-ci ne sont pas abstraites et globalement contraignantes. C'est surtout la possibilité, prévue à l'article 29, alinéa 2, en projet, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 de déroger au moyen de protocoles aux dispositions de l'arrêté ministériel pour des expériences et projets pilotes, qui démontre qu'une portée réglementaire émane néanmoins de ces protocoles. Ailleurs également, le délégué a fait la déclaration suivante : 'De Economische Inspectie controleert [...] op de naleving van maatregelen voortvloeiende uit het MB (en desgevallend op geconcretiseerde maatregelen voortvloeiende uit de sectorprotocollen)'. Enfin, il convient aussi d'observer que les exceptions à l'interdiction d'effectuer certaines prestations de services, contenues à l'article 8, § 4, alinéa 1^{er}, 2^o, 3^o et 4^o, et alinéa 2, 2^o, en projet (article 2 du projet), sont accompagnées d'une référence au 'respect des modalités prévues par le protocole applicable' et que la définition même de la notion de 'protocole' figurant à l'article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 fait mention de 'règles à appliquer'.

20.3. Il convient de supprimer cette ambivalence. En effet, de deux choses l'une : soit les protocoles n'ont pas de caractère réglementaire, mais dans ce cas, les mesures concrètes qu'ils contiennent ne sont pas contraignantes, les protocoles ne peuvent pas déroger à l'arrêté ministériel et leur respect ne peut pas être contrôlé ni maintenu par l'intentement d'une action publique en cas de non-respect; soit les protocoles sont effectivement de nature réglementaire et les mesures qu'ils contiennent sont bel et bien contraignantes, mais dans ce cas, ces mesures doivent figurer dans des arrêtés de l'autorité compétente en la matière »¹⁰.

Il résulte de ces avis qu'une obligation de fermeture totale ou partielle pendant au moins un jour ne peut se déduire dans tous les cas de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, d'une manière suffisamment certaine au regard de la sécurité juridique, notamment en raison du caractère ambivalent des protocoles auquel cet arrêté fait référence. Il n'est dès lors pas du tout

¹⁰ Avis C.E. 69.253/AG du 23 avril 2021 ; voir également l'avis C.E. 69.305/AG du 6 mai 2021 et l'avis C.E. 69.444/VR du 31 mai 2021.

évident de déterminer dans quels cas cette condition de fermeture est remplie. Les exemples s'inspirant de la pratique, donnés dans l'exposé des motifs, semblent confirmer cette conclusion. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet d'éliminer toute insécurité juridique à ce sujet, dans la mesure où ce critère serait maintenu (voir l'observation ci-après).

4.3. En outre, la question se pose de savoir dans quelle mesure, au regard du principe constitutionnel d'égalité, une « fermeture obligatoire » peut encore être considérée comme le critère déterminant pour l'octroi de l'avantage fiscal, compte tenu de l'objectif du régime en projet, qui consiste à répondre à la situation précaire dans laquelle se trouvent bon nombre d'entreprises à la suite de la pandémie de COVID-19. Cette situation précaire n'est pas dans tous les cas la conséquence d'une fermeture obligatoire. Cette question est d'autant plus pertinente qu'au cours des mois auxquels le régime en projet s'applique, comme cela semble l'indiquer actuellement, il ne sera plus guère question de fermetures obligatoires, contrairement à ce qui était le cas durant les mois auxquels le régime inscrit dans la loi du 2 avril 2021 s'appliquait, et le régime en projet risque alors de devenir une « coquille vide ». À cet égard, on peut se demander par exemple pourquoi, dans le cas où le bailleur et le locataire conviennent qu'une renonciation totale ou partielle est souhaitable au motif que le chiffre d'affaires de l'entreprise est nettement inférieur à la normale, même si cette baisse ne va pas de pair avec une fermeture totale ou partielle, le bailleur ne pourrait pas bénéficier de l'avantage fiscal instauré. On peut également imaginer des situations dans lesquelles, par exemple, une entreprise qui est obligée de fermer pendant un jour enregistre une perte de chiffre d'affaires nettement moins élevée qu'une entreprise qui ne doit pas fermer un seul jour, mais qui a toutefois beaucoup moins de clients à la suite des mesures corona imposées.

Par conséquent, les auteurs de l'avant-projet devront s'interroger sur la pertinence du critère de fermeture obligatoire actuellement choisi et devront vérifier à cet égard si, au regard du principe constitutionnel d'égalité, il ne faut pas opter pour un autre critère plus pertinent (par exemple la perte de chiffre d'affaires durant un mois déterminé), compte tenu de l'objectif du régime en projet. Le fait que le critère de fermeture obligatoire pourrait s'appliquer « eenduidig » (sans aucune équivoque) et facilement, comme le soutient le délégué, ne semble pas suffire en soi comme justification raisonnable à la lumière du principe d'égalité, dès lors qu'on pourrait songer à d'autres critères qui sont tout autant « eenduidig » et qui répondent potentiellement mieux à l'objectif du régime en projet ¹¹.

Section 3 – Disposition anti-abus

Article 9

Compte tenu du fait que l'alinéa 2, 1° et 2°, de la disposition anti-abus de l'article 344, § 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) fait chaque fois référence à « une disposition du présent Code », alors que les dispositions des articles 7 et 8 de

¹¹ Voir par exemple l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2020 'concernant l'octroi aux locataires d'un prêt sur le loyer commercial dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19', qui prévoit un prêt sur le loyer commercial dans tous les cas où le bailleur renonce partiellement au loyer.

l'avant-projet s'inscrivent en dehors du CIR 92, il est recommandé de formuler l'article 9 de l'avant-projet comme suit :

« Les dispositions des articles 7 et 8 de la présente loi sont, pour l'application de l'article 344, § 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992, assimilées à une disposition de ce code ».

Section 4 – Modification de la loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19

Cette section n'appelle pas d'observations.

Chapitre 6 – Baisse du taux des intérêts tels que déterminés dans le Code de la taxe sur la valeur ajoutée, la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à l'intérêt, et la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 7 – Tax Shelter pour les œuvres audiovisuelles et les arts de la scène

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 8 – Entrée en vigueur

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

TITRE 3 – 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 en vue de l'octroi d'une prime temporaire aux bénéficiaires de certaines allocations d'assistance sociale

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

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

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

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

Article 17

Par analogie avec le texte français, on ne remplacera pas, dans le texte néerlandais de l'article 43/2, § 5, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', les mots « tussen 1 april 2021 en 30 juni 2021 » par les mots « aanvraag is ingediend tussen 1 april 2021 en 30 september 2021 », mais bien par les mots « tussen 1 april 2021 en 30 september 2021 ». La rédaction du texte néerlandais de l'article 17 de l'avant-projet sera corrigée dans ce sens.

TITRE 4 – 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 pas d'observations.

TITRE 5 – AFFAIRES SOCIALES

Chapitre 1^{er} – 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

Article 22

L'article 22 de l'avant-projet indique que l'article 21 de l'avant-projet « produit ses effets [à partir] du 1^{er} juillet 2021 ». Une telle formulation donne l'impression qu'il sera conféré un effet rétroactif à la disposition concernée¹². Invité à fournir des précisions à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit au sujet de l'entrée en vigueur envisagée :

« Le libellé de l'article 22 est identique au libellé de l'entrée en vigueur de l'article 24 de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 qui portait la même mesure que celle de l'article 21.

Il n'est pas question par le biais spécifique de cet article de vouloir induire l'impression d'une rétroactivité de la mesure. Toutefois, si le projet de loi ne devait pas être promulgué avant le 1^{er} juillet il y aurait bel et bien rétroactivité tout comme en ce qui concerne le chapitre 5 dont la disposition fixant vigueur est libellée autrement mais a,

¹² La rédaction de l'article 22 de l'avant-projet correspond à celle de certaines autres dispositions de l'avant-projet, comme l'article 39, mais diffère néanmoins de la rédaction des articles 14, alinéa 1^{er}, et 42, de l'avant-projet, qui disposent que les titres respectifs « entre[nt] en vigueur le 1^{er} juillet 2021 » (voir aussi l'article 26 de l'avant-projet, en ce qui concerne l'entrée en vigueur des dispositions du chapitre 2 du titre 5 de l'avant-projet).

dans les faits, la même portée quant une entrée en vigueur (au 1^{er} juillet) avec ou sans effet rétroactif selon la date de promulgation du projet de loi.

Tout au plus peut-on proposer une reformulation de l'article 22 comme suit : 'L'article 21 entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021 et cesse de produire ses effets le 30 septembre 2021.' Toutefois, si comme déjà remarqué, la loi est promulguée après le 1^{er} juillet ce libellé ne sera plus correct ».

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. En tout état de cause, la proposition de texte formulée par le délégué pour l'article 22 de l'avant-projet exprime plus clairement que l'article 21 de l'avant-projet cessera d'être en vigueur le 30 septembre 2021.

Chapitre 2 – Délais de paiement pour les cotisations dues à l'Office national de sécurité sociale pour le troisième trimestre 2021

Article 23

L'article 22, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' dispose ce qui suit :

« En l'absence de déclaration (trimestrielle) ou en cas de déclaration incomplète ou inexacte, l'Office national de sécurité sociale établit d'office le montant des cotisations dues, soit sur base de tous éléments déjà en sa possession, soit après avoir recueilli auprès de l'employeur, (ou du curateur) qui est tenu de les lui fournir, tous les renseignements qu'il juge utiles à cette fin ».

L'article 23, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose que pour ces montants de cotisations établis d'office, il ne peut être demandé de termes et délais amiables. Selon la disposition en projet, ces cotisations concernent « *le premier et le deuxième trimestres 2021* ». Il a été demandé au délégué si ces cotisations ne devaient pas plutôt porter sur « *le troisième trimestre 2021* ». Le délégué a répondu à cette question par l'affirmative. Il conviendra dès lors de réexaminer la rédaction de l'article 23, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet à la lumière de ce qui précède, et de l'adapter si nécessaire.

Article 25

L'article 25 de l'avant-projet dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prolonger la période de la mesure visée à l'article 23 et à l'article 24 pour les cotisations déclarées au quatrième trimestre 2021, et les rectifications de cotisations échues ».

L'article 23, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose que des termes et délais amiables peuvent être demandés notamment pour « *les rectifications de cotisations échues jusqu'au 31 décembre 2021* ». La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable d'explicitier, à

l'article 25 de l'avant-projet, que le régime s'appliquera aux rectifications de cotisations échues jusqu'à une certaine date et s'il ne serait pas préférable de compléter la rédaction de cette disposition dans ce sens ¹³.

TITRE 6 – DIVERSES MESURES SUR LE PLAN DU DROIT DU TRAVAIL

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

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 2 – Modification de la loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

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

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 4 – Modification de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 5 – Modification de la loi du 2 avril 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19

Articles 33 et 34

L'article 34 de l'avant-projet vise à modifier l'article 50, § 1^{er}, de la loi du 2 avril 2021 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19' afin que la réduction groupe-cible G7, qui est octroyée pour le deuxième trimestre 2021, puisse aussi l'être pour le troisième trimestre 2021. Dans le même but, la condition inscrite à l'article 47, 1^o, de la même loi est aussi adaptée (voir l'article 33 de l'avant-projet).

¹³ Voir à cet égard le régime qui était applicable pour les troisième et quatrième trimestres 2020. L'article 2 de la loi du 24 novembre 2020 'visant des mesures de soutien dans le cadre de la pandémie de COVID-19' disposait que des termes et délais amiables pouvaient être demandés notamment pour « les rectifications de cotisations échues jusqu'au 28 février 2021 ».

L'article 48, alinéa 1^{er}, de la loi du 2 avril 2021 dispose que « [p]our bénéficier des réductions de cotisations sociales visées au présent chapitre, les employeurs sont tenus d'introduire une demande auprès de l'Office national de sécurité sociale au plus tard le 30 juin 2021 ».

La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu, au regard notamment du principe constitutionnel d'égalité, d'adapter également cette date limite d'introduction afin de donner à tous les employeurs éligibles la possibilité d'introduire une telle demande. Il peut être observé à cet égard qu'il ressort en tout état de cause de l'article 50, § 1^{er}, en projet, de la loi du 2 avril 2021 qu'il est possible que la réduction groupe-cible concernée soit octroyée uniquement pour le troisième trimestre 2021, de sorte que les employeurs qui n'avaient pas encore introduit de demande pour la réduction groupe-cible pour le deuxième trimestre peuvent aussi y prétendre ¹⁴.

Chapitre 6 – Entrée en vigueur

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

TITRE 7 – INDÉPENDANTS

Chapitre 1^{er} - Modification de 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

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 2 – Modification de la loi du 22 décembre 2020 instituant des mesures diverses en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la crise du COVID-19

Article 41

L'article 41 de l'avant-projet a pour objet de modifier les dates butoirs à l'article 13, 1^o et 3^o, de 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 13 de la loi du 22 décembre 2020 s'énonce comme suit :

« L'application dans le temps de ce titre est réglée comme suit :

1^o les articles 5 et 7 sont applicables aux faits visés à l'article 5, § 2, de la loi du 22 décembre 2016 qui se produisent dans la période du 1^{er} avril 2020 jusqu'au 30 juin 2021 inclus ;

¹⁴ C'est en effet ce qui ressort du membre de phrase « deuxième et/ou troisième trimestre » qui apparaîtra dans cette disposition après la modification en projet de l'article 50, § 1^{er}, de la loi du 2 avril 2021 (voir l'article 34 de l'avant-projet).

2° l'article 6 s'applique aux faits visés à l'article 5, § 2, de la loi du 22 décembre 2016, qui ont lieu dans la période du 1^{er} avril 2020 jusqu'au 31 décembre 2020 ;

3° le chapitre 2 s'applique aux pensions qui prennent cours effectivement et pour la première fois au plus tôt à partir du 1^{er} janvier 2021, pour les trimestres situés à partir du quatrième trimestre 2020 pour lesquels le travailleur indépendant bénéficie du maintien des droits sociaux en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités au sens de l'article 3, 2°, de la loi du 22 décembre 2016, pour les faits visés à l'article 5, § 2, de la loi du 22 décembre 2016, qui ont lieu dans la période du 1^{er} avril 2020 jusqu'au 30 juin 2021 inclus ».

Force est de constater que les dispositions visées à l'article 13, 1° et 3°, de la loi du 22 décembre 2020 ne sont pas des dispositions autonomes, mais des dispositions modificatives. De telles dispositions produisent leurs effets une seule fois au moment de leur entrée en vigueur, et leur modification ou abrogation ultérieure n'a plus d'effet ¹⁵. La formulation de l'article 13 de la loi du 22 décembre 2020 n'exprime par conséquent pas la portée visée, à savoir régler le champ d'application temporel des dispositions insérées ou modifiées par les parties de cette loi auxquelles il est fait référence.

Il serait recommandé que le législateur mette les modifications en projet de l'article 13 de la loi du 22 décembre 2020 à profit pour régler le champ d'application temporel des prescriptions concernées d'une manière garantissant une meilleure sécurité juridique.

Chapitre 3 – Entrée en vigueur

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁵ Voir à cet égard *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 128, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).