RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.546/1
van 15 juni 2021

over

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

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.546/1
du 15 juin 2021

sur

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

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡

Op 8 juni 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 het koninklijk besluit van 15 september 2020 houdende toekenning, ingevolge de COVID-19-pandemie, van een aanvullende crisisuitkering aan sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 juni 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 Jonas RIEMSLAGH, 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 15 juni 2021.

*

Le 8 juin 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 l'arrêté royal du 15 septembre 2020 portant octroi, suite à la pandémie COVID-19, d'une indemnité de crise supplémentaire à certains travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 juin 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 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2021.

*

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid

> "que l'indemnité de crise supplémentaire prévue par l'arrêté royal du 15 septembre 2020 susvisé n'est plus octroyée pour la période d'incapacité de travail qui se situe après le 30 juin 2021; que, en raison de la poursuite de la pandémie COVID-19, la situation des travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail reste difficile, et qu'il apparaît nécessaire de prolonger, pour une période de trois mois, l'octroi de cette indemnité de crise supplémentaire; que cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de 'mesures COVID' prolongées pour le troisième trimestre 2021; qu'en vue de permettre aux organismes assureurs de garantir un paiement adéquat des indemnités dès juillet 2021, il importe que cet arrêté royal soit publié au plus vite".

*

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

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Bij het koninklijk besluit van 15 september 2020[1] werd een tijdelijke, aanvullende crisisuitkering ingevoerd ten gunste van bepaalde categorieën als arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten. Artikel 1 van het ontwerp beoogt artikel 6, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit in die zin te wijzigen dat de betrokken crisisuitkering niet langer wordt toegekend "voor de periode van arbeidsongeschiktheid die zich bevindt na 30 september 2021" (in plaats van "na 30 juni 2021").

Het te nemen koninklijk besluit treedt in werking op 1 juli 2021 (artikel 2 van het ontwerp).

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

[1] Koninklijk besluit van 15 september 2020 'houdende toekenning, ingevolge de COVID-19-pandemie, van een aanvullende crisisuitkering aan sommige arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten'.

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡

ALGEMENE OPMERKING

5. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 67.911/1/V van 21 augustus 2020[2] met betrekking tot de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel opgemerkt wat volgt:

> "Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een tijdelijke, aanvullende crisisuitkering in te voeren ten gunste van bepaalde categorieën als arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten. Op die wijze wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen categorieën zelfstandigen en meewerkende echtgenoten al naargelang zij wel of niet voor de aanvullende crisisuitkering in aanmerking komen.
>
> Een verschil in behandeling is slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[3]
>
> Omgekeerd verzetten, volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie zich er tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van een maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.[4]
>
> De ontworpen regeling zal aan deze beginselen moeten worden getoetst.
>
> Nu al kan in dat verband worden opgemerkt dat de ontworpen regeling enkel geldt ten aanzien van bepaalde personen die hun activiteit hebben stopgezet vanaf ten vroegste 1 maart 2020. Gedurende de geldigheidsduur van de ontworpen regeling ontvangen zij een hogere uitkering dan personen die zich in een zelfde toestand bevinden, maar waarvan die toestand reeds vóór 1 maart 2020 aanvatte. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat voor de voornoemde scharnierdatum is geopteerd omwille van de inwerkingtreding van het zogenaamde crisisoverbruggingsrecht, waarmee de uitkering wordt gelijkgeschakeld door de toekenning van de aanvullende crisisuitkering. De begunstigden van deze aanvullende crisisuitkering lijken derhalve veeleer te moeten worden vergeleken met personen die zich in dezelfde toestand van arbeidsongeschiktheid bevinden dan met personen die van het crisisoverbruggingsrecht genieten.
>
> Door het feit dat de aanvullende crisisuitkering enkel toekomt aan een bepaalde categorie van gerechtigden, namelijk de gerechtigden zonder gezinslast, worden bovendien bestaande verschillen op grond van het reeds genoemde koninklijk besluit van 20 juli 1971 uitgevlakt of tenietgedaan. Bijgevolg lijken wezenlijk verschillende situaties op een (meer) gelijke wijze te worden behandeld. Zoals de gemachtigde opmerkt wordt daarmee weliswaar een tijdelijke gelijkstelling met het crisisoverbruggingsrecht

[2] Advies 67.911/1/V van 21 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen koninklijk besluit van 15 september 2020.

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

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

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡

nagestreefd, maar opnieuw lijkt de toets aan het gelijkheidsbeginsel in de eerste plaats te moeten gebeuren binnen het stelsel dat geldt voor de als arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen (en meewerkende echtgenoten).

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

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de ontworpen wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 2020.[5]

*

[5] Ook met betrekking tot de ontworpen wijziging van het koninklijk besluit van 15 september 2020 zou een afdoende verantwoording moeten kunnen worden gegeven in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het kader van eerdere verlengingen heeft opgemerkt, maken de elementen die wat dat betreft werden aangereikt in het verslag aan de Koning bij het voornoemde koninklijk besluit en – op nagenoeg identieke wijze – in de bij de wijzigende koninklijke besluiten van 22 december 2020 en 19 april 2021 gevoegde verslagen aan de Koning evenwel geen dergelijke verantwoording uit.

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡

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, le caractère urgent de la demande d'avis est motivé par la circonstance

> « que l'indemnité de crise supplémentaire prévue par l'arrêté royal du 15 septembre 2020 susvisé n'est plus octroyée pour la période d'incapacité de travail qui se situe après le 30 juin 2021 ; que, en raison de la poursuite de la pandémie COVID-19, la situation des travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail reste difficile, et qu'il apparaît nécessaire de prolonger, pour une période de trois mois, l'octroi de cette indemnité de crise supplémentaire; que cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de 'mesures COVID' prolongées pour le troisième trimestre 2021 ; qu'en vue de permettre aux organismes assureurs de garantir un paiement adéquat des indemnités dès juillet 2021, il importe que cet arrêté royal soit publié au plus vite ».

*

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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. L'arrêté royal du 15 septembre 2020 [1] a instauré une indemnité de crise supplémentaire temporaire en faveur de certaines catégories de travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail. L'article 1er du projet entend modifier l'article 6, alinéa 3, de l'arrêté royal précité en ce sens que l'indemnité de crise visée n'est plus octroyée « pour la période d'incapacité de travail qui se situe après le 30 septembre 2021 » (au lieu de « après le 30 juin 2021 »).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1er juillet 2021 (article 2 du projet).

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

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

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Dans son avis 67.911/1/V du 21 août 2020 [2], le Conseil d'État, section de législation, a formulé, en ce qui concerne la compatibilité du régime en projet avec le principe d'égalité consacré par la Constitution, l'observation suivante :

> « Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer une indemnité de crise supplémentaire temporaire en faveur de certaines catégories de travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail. Ce faisant, il est créé une différence de traitement entre des catégories de travailleurs indépendants et conjoints aidants selon qu'ils peuvent ou non bénéficier de l'indemnité de crise supplémentaire.
>
> Une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [3].
>
> À l'inverse, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes [4].
>
> Le régime en projet devra être examiné au regard de ces principes.
>
> On peut d'ores et déjà observer à ce sujet que le régime en projet ne s'applique qu'à certaines personnes ayant cessé leur activité au plus tôt le 1er mars 2020. Pendant la durée de validité du régime en projet, elles reçoivent une indemnité plus élevée que des personnes se trouvant dans une situation identique, mais dont la situation a déjà débuté avant le 1er mars 2020. Il se déduit des explications fournies par le délégué que la date charnière précitée a été choisie en raison de l'entrée en vigueur du droit passerelle dit de crise, auquel l'indemnité est assimilée par l'octroi de l'indemnité de crise supplémentaire. Il semble dès lors qu'il faille comparer les bénéficiaires de cette dernière indemnité plutôt aux personnes se trouvant dans la même situation d'incapacité de travail qu'à celles bénéficiant du droit passerelle de crise.
>
> Dès lors que l'indemnité de crise supplémentaire ne revient qu'à une certaine catégorie de titulaires, à savoir les titulaires sans charge de famille, des différences existantes basées sur l'arrêté royal précité du 20 juillet 1971 sont en outre gommées ou annulées. Par conséquent, des situations essentiellement différentes paraissent être traitées d'une manière (plus) égale. Certes, comme l'observe le délégué, on vise ainsi une assimilation temporaire au droit passerelle de crise, mais, à nouveau, le contrôle au regard du principe d'égalité paraît devoir être effectué en premier lieu au sein du régime applicable aux travailleurs indépendants (et conjoints aidants) reconnus en incapacité de travail.

[2] Avis 67.911/1/V du 21 août 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 septembre 2020 à modifier.

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

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

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡

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

La même observation s'applique à l'égard de la modification en projet de l'arrêté royal du 15 septembre 2020 [5].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[5] La modification en projet de l'arrêté royal du 15 septembre 2020 devrait aussi pouvoir être justifiée adéquatement à la lumière du principe d'égalité. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà souligné dans le cadre de prolongations antérieures, les éléments qui ont été avancés à ce sujet dans le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal précité et - d'une manière quasi identique - dans les rapports au Roi joints aux arrêts royaux modificatifs des 22 décembre 2020 et 19 avril 2021 ne constituent pas une telle justification.

‡ LW-BGGVNCEAB-GJFEGXV‡