



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.887/2/V
du 15 juillet 2021

advies 69.887/2/V
van 15 juli 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal
'suspendant temporairement
l'application de l'article 58,
§ 2, de l'arrêté royal du
20 juillet 1971 instituant une
assurance indemnités et une
assurance maternité en faveur
des travailleurs indépendants et
des conjoints aidants'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot tijdelijke schorsing
van toepassing van artikel 58,
§ 2, van het koninklijk besluit
van 20 juli 1971 houdende
instelling van
een uitkeringsverzekering en
een moederschapsverzekering
ten voordele van de
zelfstandigen en van de
meewerkende echtgenoten'

Le 12 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'suspendant temporairement l'application de l'article 58, § 2[,] de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 15 juillet 2021. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État ayant remis son mandat à disposition, président, et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX, conseiller d'État, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE.

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

*

Op 12 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot tijdelijke schorsing van toepassing van artikel 58, § 2[,] van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 15 juli 2021. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad, die zijn mandaat ter beschikking heeft gesteld, voorzitter, en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX, staatsraad, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2021.

*

Suivant 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 spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la prolongation déjà décidée de nombreuses mesures particulières prises à la suite de la pandémie de COVID-19 ;

Vu le fait que la mesure qui prévoit que la période d'incapacité de travail dans l'assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d'incapacité de travail par le médecin-traitant, a été déjà suspendue suite à la pandémie de COVID-19 durant la période du 1^{er} mars 2020 au 30 septembre 2020 inclus (en vertu des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 18 mai 2020 suspendant temporairement, suite à la pandémie de COVID-19, l'application de la condition selon laquelle la période d'incapacité de travail dans l'assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d'incapacité de travail), du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2020 inclus (en vertu de l'article 2 de la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19) et du 1^{er} janvier 2021 au 31 mars 2021 inclus (en vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 janvier 2021 suspendant temporairement, suite à la pandémie de COVID-19, l'application de la condition selon laquelle la période d'incapacité de travail dans l'assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d'incapacité de travail) et du 1^{er} avril 2021 au 30 juin 2021 inclus (en vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 avril 2021 suspendant temporairement, suite à la pandémie de COVID-19, l'application de la condition selon laquelle la période d'incapacité de travail dans l'assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d'incapacité de travail) ;

Vu le fait que, bien que la mesure précitée ait été abrogée à partir du 1^{er} juillet 2021 suite à la modification apportée via l'article 3 de la loi du 20 juin 2021 modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, afin de rendre le régime d'incapacité de travail applicable dès l'arrêt effectif de l'activité en raison de l'incapacité de travail, la loi précitée détermine une nouvelle mesure qui prévoit que si la période d'incapacité de travail reconnue débute plus de quatorze jours avant la date de la signature du certificat d'incapacité de travail par le médecin traitant, le droit aux indemnités d'incapacité de travail dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants ne peut commencer à courir qu'à partir du quatorzième jour précédant cette date de signature ;

Vu le fait, tenant compte de la prolongation de nombreuses mesures particulières de COVID-19 pour le troisième trimestre de 2021, qu'il reste souhaitable que le régime effectivement d'application depuis le 1^{er} mars 2020 suite à la pandémie de COVID-19, reste d'application jusqu'au 30 septembre 2021 et qu'il ne peut donc, en aucun cas, avoir un impact sur l'indemnisation du travailleur indépendant en fonction du moment précis auquel le médecin traitant a signé le certificat médical ;

Vu le fait que la décision concernant l'octroi des indemnités doit être notifiée au travailleur indépendant en incapacité de travail le plus vite possible afin qu'il puisse bénéficier du revenu de remplacement adéquat durant cette période de crise ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

PRÉAMBULE

Comme l'expose la note au Conseil des Ministres du 8 juillet 2021, l'article 58 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 'instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants' a été remplacé par l'article 3 de la loi du 20 juin 2021 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, afin de rendre le régime d'incapacité de travail applicable dès l'arrêt effectif de l'activité en raison de l'incapacité de travail'. Cette loi a été publiée au *Moniteur belge* du 14 juillet 2021 et a produit ses effets le 1^{er} juillet 2021.

Dès lors, le fondement légal de la suspension temporaire de l'application de l'article 58, § 2, de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 doit être trouvé dans l'article 4 de la loi du 20 juin 2021 précitée, qui dispose que

« [l]e Roi peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions modifiées par les articles 2 et 3 par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Cette disposition sera visée au préambule au titre de fondement légal, en lieu et place de celle figurant dans le premier visa.

*

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

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence est motivée par la prolongation déjà décidée de nombreuses mesures particulières prises à la suite de la pandémie de COVID-19 ;

Vu le fait que la mesure qui prévoit que la période d’incapacité de travail dans l’assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d’incapacité de travail par le médecin-traitant, a été déjà suspendue suite à la pandémie de COVID-19 durant la période du 1^{er} mars 2020 au 30 septembre 2020 inclus (en vertu des articles 1^{er} et 2 de l’arrêté royal du 18 mai 2020 suspendant temporairement, suite à la pandémie de COVID-19, l’application de la condition selon laquelle la période d’incapacité de travail dans l’assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d’incapacité de travail), du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2020 inclus (en vertu de l’article 2 de la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19) et du 1^{er} janvier 2021 au 31 mars 2021 inclus (en vertu de l’article 1^{er} de l’arrêté royal du 14 janvier 2021 suspendant temporairement, suite à la pandémie de COVID-19, l’application de la condition selon laquelle la période d’incapacité de travail dans l’assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d’incapacité de travail) et du 1^{er} avril 2021 au 30 juin 2021 inclus (en vertu de l’article 1^{er} de l’arrêté royal du 28 avril 2021 suspendant temporairement, suite à la pandémie de COVID-19, l’application de la condition selon laquelle la période d’incapacité de travail dans l’assurance indemnités en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants peut débuter, au plus tôt, à la date de signature du certificat d’incapacité de travail);

Vu le fait que, bien que la mesure précitée ait été abrogée à partir du 1^{er} juillet 2021 suite à la modification apportée via l’article 3 de la loi du 20 juin 2021 modifiant l’arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants, afin de rendre le régime d’incapacité de travail applicable dès l’arrêt effectif de l’activité en raison de l’incapacité de travail, la loi précitée détermine une nouvelle mesure qui prévoit que si la période d’incapacité de travail reconnue débute plus de quatorze jours avant la date de la signature du certificat d’incapacité de travail par le médecin traitant, le droit aux indemnités d’incapacité de travail dans l’assurance indemnités des travailleurs indépendants ne peut commencer à courir qu’à partir du quatorzième jour précédant cette date de signature;

Vu le fait, tenant compte de la prolongation de nombreuses mesures particulières de COVID-19 pour le troisième trimestre de 2021, qu’il reste souhaitable que le régime effectivement d’application depuis le 1^{er} mars 2020 suite à la pandémie de COVID-19, reste d’application jusqu’au 30 septembre 2021 et qu’il ne peut donc, en aucun cas, avoir un impact sur l’indemnisation du travailleur indépendant en fonction du moment précis auquel le médecin traitant a signé le certificat médical;

Vu le fait que la décision concernant l’octroi des indemnités doit être notifiée au travailleur indépendant en incapacité de travail le plus vite possible afin qu’il puisse bénéficier du revenu de remplacement adéquat durant cette période de crise.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

AANHEF

Zoals blijkt uit de nota aan de Ministerraad van 8 juli 2021 is artikel 58 van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 ‘houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten’ vervangen bij artikel 3 van de wet van 20 juni 2021 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten, opdat de arbeidsongeschiktheidsregeling kan ingaan vanaf de daadwerkelijke stopzetting van de activiteit wegens arbeidsongeschiktheid’. Die wet is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 juli 2021 en heeft uitwerking gehad met ingang van 1 juli 2021.

De rechtsgrond voor de tijdelijke schorsing van de toepassing van artikel 58, § 2, van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 is dan ook te vinden in artikel 4 van de voormelde wet van 20 juni 2021 dat als volgt luidt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bij de artikelen 2 en 3 gewijzigde bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.”

In de aanhef moet als rechtsgrond die bepaling vermeld worden in plaats van de bepaling vermeld in de eerste aanhefverwijzing.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT AYANT
REMIS SON MANDAT À DISPOSITION –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE, DIE
ZIJN MANDAAT TER BESCHIKKING HEEFT
GESTELD

Esther CONTI

Jacques JAUMOTTE