



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.878/1/V
van 29 juli 2020

avis 67.878/1/V
du 29 juillet 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende toekenning,
ingevolge de COVID-19-
pandemie, van een aanvullende
crisisuitkering aan sommige
arbeidsongeschikt erkende
zelfstandigen en meewerkende
echtgenoten'

un projet d'arrêté royal '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'

Op 23 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en van Asiel en Migratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘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 vakantiekamer onderzocht op 28 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger STEVENS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 juli 2020.

*

Le 23 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, et de l'Asile et de la Migration à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘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 des vacations le 28 juillet 2020. La chambre était composée de Roger STEVENS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 juillet 2020.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

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

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“par le fait que de nombreux travailleurs indépendants et conjoints aidants sont reconnus en incapacité de travail durant cette pandémie COVID-19 ou ont dû cesser l’activité qu’ils exerçaient avec l’autorisation du médecin-conseil de l’organisme assureur en raison des mesures de confinement importantes prises suite à cette pandémie. Or, il apparaît que [le] montant de l’indemnité d’incapacité primaire ou de l’indemnité d’invalidité auquel le titulaire cohabitant sans charge de famille peut prétendre est inférieur au montant mensuel, évalué en jours ouvrables, de la prestation financière visée à l’article 10, §1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants octroyée à de nombreux travailleurs indépendants et conjoints aidants en vertu du chapitre 3 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 du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

Comme en cette période de crise, il est particulièrement important de pouvoir garantir un revenu de remplacement adéquat à tous les travailleurs indépendants et conjoints aidants qui ne peuvent plus exercer leur activité professionnelle, y compris ceux qui ne peuvent pas prétendre à la prestation financière qui est octroyée en vertu du chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020 précitée, le présent projet vise à octroyer à ces derniers une indemnité de crise supplémentaire.

Pour ce faire, le projet d’arrêté qui vous est soumis pour avis rétroagit au 1^{er} mars 2020, date à laquelle la prestation financière octroyée en vertu du chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020 précitée est d’application.”

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

3. De aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze om een advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen dient te worden verzocht.

De Minister van Sociale Zaken zet uiteen dat het de bedoeling is om ook aan de arbeidsongeschikt erkende zelfstandigen en meewerkende echtgenoten die geen aanspraak kunnen maken op de financiële uitkering bedoeld in hoofdstuk 3 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’ in deze crisisperiode een adequaat vervangingsinkomen te garanderen. Daartoe zal hen door de verzekeringsinstellingen een aanvullende crisisuitkering worden uitbetaald “[u]iterlijk drie maanden te rekenen vanaf de eerste dag van de maand na die waarin dit besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad” (artikel 6, tweede lid, van het om advies voorgelegd ontwerp). Het recht op de aanvullende crisisbijdrage wordt onder bepaalde voorwaarden toegekend, al naar het geval, voor elke dag primaire arbeidsongeschiktheid of voor elke dag stopzetting van de activiteit in de periode van 1 maart 2020 tot 31 augustus 2020.¹

Uit de door de Minister gegeven motivering blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure waarbij het advies moet worden meegedeeld binnen een termijn van dertig dagen, zijnde de kortste termijn waarvoor geen voorwaarde inzake spoedeisendheid geldt. Een adviesaanvraag op dertig dagen staat de verwezenlijking van het vooropgestelde doel geenszins in de weg.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

*

¹ De looptijd van de maatregel is gekoppeld aan de maatregelen bedoeld in hoofdstuk 3 van de wet van 23 maart 2020 (artikel 6, derde lid, van het ontwerp). Krachtens artikel 6, § 1, 2° tot 6°, van die wet lopen bepaalde van die maatregelen tot 31 augustus 2020.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. 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 est motivée

« par le fait que de nombreux travailleurs indépendants et conjoints aidants sont reconnus en incapacité de travail durant cette pandémie COVID-19 ou ont dû cesser l'activité qu'ils exerçaient avec l'autorisation du médecin-conseil de l'organisme assureur en raison des mesures de confinement importantes prises suite à cette pandémie. Or, il apparaît que [le] montant de l'indemnité d'incapacité primaire ou de l'indemnité d'invalidité auquel le titulaire cohabitant sans charge de famille peut prétendre est inférieur au montant mensuel, évalué en jours ouvrables, de la prestation financière visée à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants octroyée à de nombreux travailleurs indépendants et conjoints aidants en vertu du chapitre 3 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 du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants.

Comme en cette période de crise, il est particulièrement important de pouvoir garantir un revenu de remplacement adéquat à tous les travailleurs indépendants et conjoints aidants qui ne peuvent plus exercer leur activité professionnelle, y compris ceux qui ne peuvent pas prétendre à la prestation financière qui est octroyée en vertu du chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020 précitée, le présent projet vise à octroyer à ces derniers une indemnité de crise supplémentaire.

Pour ce faire, le projet d'arrêté qui vous est soumis pour avis rétroagit au 1^{er} mars 2020, date à laquelle la prestation financière octroyée en vertu du chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020 précitée est d'application ».

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

3. La motivation citée ne comprend pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre le fait que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement demander la communication d'un avis dans un délai de cinq jours ouvrables.

La Ministre des Affaires sociales expose que l'intention est d'également garantir aux travailleurs indépendants et conjoints aidants reconnus en incapacité de travail qui ne peuvent pas prétendre à la prestation financière visée au chapitre 3 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 du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants' un revenu de remplacement adéquat en cette période de crise. À cet effet, une indemnité de crise supplémentaire leur sera payée par les organismes assureurs « [a]u plus tard trois mois à partir du premier jour du mois qui suit celui de la publication du présent arrêté au *Moniteur belge* » (article 6, alinéa 2, du projet soumis pour avis). Le droit à la cotisation complémentaire de crise est accordé à certaines conditions, selon le cas, pour toute journée d'incapacité de travail primaire ou pour toute journée d'arrêt de l'activité au cours de la période allant du 1^{er} mars 2020 au 31 août 2020 ¹.

La motivation donnée par la Ministre ne fait pas apparaître la raison pour laquelle il n'était pas possible, au moment de la demande d'avis, d'avoir recours à la procédure prévoyant que l'avis doit être communiqué dans un délai de trente jours, à savoir le délai le plus court qui n'est lié à aucune condition en matière d'urgence. Une demande d'avis à donner dans un délai de trente jours ne fait aucunement obstacle à la réalisation à l'objectif annoncé.

4. Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis n'est pas recevable.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Roger STEVENS

¹ La durée de la mesure est liée aux mesures visées au chapitre 3 de la loi du 23 mars 2020 (article 6, alinéa 3, du projet). En vertu de l'article 6, § 1^{er}, 2° à 6°, de cette loi, certaines d'entre elles courent jusqu'au 31 août 2020.