

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

18 août 2020

**PROPOSITION DE LOI**

visant à créer une “allocation  
de redéploiement” pour les indépendants  
en difficultés dans le contexte  
de la pandémie du COVID-19

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
N° 67.699/1/V DU 5 AOÛT 2020**

---

*Voir:*

Doc 55 **1359/ (2019/2020)**:  
001: Proposition de loi de M. Vanden Burre et Mme Willaert.

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 augustus 2020

**WETSVOORSTEL**

tot instelling van een “hervattingstoelage”  
voor de zelfstandigen die het ingevolge  
de COVID-19-pandemie  
moeilijk hebben

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE  
NR. 67.699/1/V VAN 5 AUGUSTUS 2020**

---

*Zie:*

Doc 55 **1359/ (2019/2020)**:  
001: Wetsvoorstel van de heer Vanden Burre en mevrouw Willaert.

03036

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numerering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurd papier)

Le 1<sup>er</sup> juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit<sup>(1)</sup>, jusqu'au 17 août 2020, sur une proposition de loi "visant à créer une 'allocation de redéploiement'" pour les indépendants en difficultés dans le contexte de la pandémie du COVID-19' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1359/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 23 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 Brecht Steen, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen Van Nieuwenhove, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 août 2020.

\*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique<sup>1</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

#### PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer, dans le contexte de la pandémie du COVID-19, une allocation temporaire, dénommée allocation de redéploiement, en vue de soutenir les travailleurs indépendants en difficultés (article 3 de la proposition de loi). Pour en bénéficier, le travailleur indépendant doit exercer ses activités depuis plus de trois ans déjà et, durant l'année qui précède la demande d'allocation, il ne peut avoir bénéficié d'une dispense de cotisations sociales (article 4), ses difficultés doivent être confirmées par l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, il doit se faire accompagner par une structure d'accompagnement des travailleurs indépendants

<sup>1</sup> S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité avec les normes supérieures.

<sup>(1)</sup> Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, in fine, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 1 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege<sup>(1)</sup> verlengd tot 17 augustus 2020 een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "tot instelling van een 'hervattingstoelage'" voor de zelfstandigen die het ingevolge de COVID-19-pandemie moeilijk hebben' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1359/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 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 Brecht Steen, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 augustus 2020.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

#### STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot het invoeren, naar aanleiding van de COVID-19-pandemie, van een tijdelijke toelage, hervattingstoelage genoemd, om zelfstandigen in moeilijkheden te ondersteunen (artikel 3 van het wetsvoorstel). Om de toelage te genieten dient een zelfstandige reeds meer dan drie jaar actief te zijn en mag hij tijdens het aan de aanvraag voorafgaande jaar geen vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen hebben verkregen (artikel 4), dient het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen te bevestigen dat hij in moeilijkheden verkeert, moet hij zich laten begeleiden door een structuur voor de begeleiding van zelfstandigen in moeilijkheden dat door een gewest is erkend

<sup>1</sup> Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>(1)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, in fine, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

en difficultés agréée par une région et il doit présenter un plan d'action concret indiquant les actions envisagées pour sortir de ses difficultés (articles 5 et 6).

### COMPÉTENCE

3. La proposition de loi vise l'instauration d'un droit à une allocation de redéploiement en faveur des travailleurs indépendants qui se trouvent dans une situation précaire<sup>2</sup>. Le dispositif a été conçu comme un élément (temporaire) du statut social des travailleurs indépendants<sup>3</sup>.

Dans l'avis 50.623/AG/3<sup>4</sup>, l'assemblée générale de la section de législation a observé qu'il ressort de l'arrêt 11/2009 de la Cour constitutionnelle du 21 janvier 2009 que, dans le cadre de la répartition des compétences en matière de protection sociale, le principe d'exclusivité n'est pas applicable, ou du moins pas pleinement et pas toujours. Une même mesure peut en effet présenter un "double aspect"<sup>5</sup>, ce qui peut signifier pour la qualification au regard des règles répartitrices de compétences que deux autorités soient réputées parallèlement compétentes pour l'adoption de cette mesure.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 2.3 du projet, il s'agit de travailleurs indépendants soit  
— qui ont obtenu du juge l'homologation d'un plan de règlement amiable dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, à qui un plan de règlement judiciaire a été imposé ou qui ont obtenu une adaptation ou révision du règlement, au sens de la loi du 5 juillet 1998 «relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis»;

— qui ont subi une baisse de 30 % de leur marge brute dégagée sur une période de référence de trois trimestres consécutifs, alors que leurs revenus imposables sont limités (pour l'année de revenus 2020, le revenu imposable ne peut excéder 23 720 euros);  
— qui bénéficient du droit passerelle en vertu de l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 «modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs».

<sup>3</sup> La demande doit être introduite auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (par l'intermédiaire de la caisse d'assurances sociales à laquelle le travailleur indépendant est affilié) (article 5, deuxième tiret, du projet) qui doit apprécier, au regard des conditions fixées, s'il s'agit d'un travailleur indépendant en difficultés (articles 2.3 et 5, quatrième tiret, du projet). L'allocation est constituée d'un montant mensuel dégressif qui est accordé pendant 4 ou 6 mois; la durée de la perception est fonction du nombre de trimestres durant lesquels l'indépendant a cotisé (article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet).

<sup>4</sup> Avis 50.623/AG/3 des 17 et 24 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2012 «relatif à la protection sociale flamande».

<sup>5</sup> Voir à ce sujet: , *De latente staats hervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, die Keure, Brugge, 2011, p. 127 et suiv.; J. V. , "Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de répartition des compétences", *JT* 2010, pp. 301-305.

en moet hij een concreet actieplan voorleggen met de beoogde acties om uit de moeilijkheden te geraken (artikelen 5 en 6).

### BEVOEGDHEID

3. Het wetsvoorstel strekt ertoe een recht op een hervattingstoelage in te stellen voor zelfstandigen die zich in een precare situatie bevinden.<sup>2</sup> De regeling is opgevat als een (tijdelijk) element van het stelsel van het sociaal statuut voor zelfstandigen.<sup>3</sup>

In advies 50.623/AV/3<sup>4</sup> heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving opgemerkt dat uit het arrest 11/2009 van 21 januari 2009 van het Grondwettelijk Hof blijkt dat bij de bevoegdheidsverdeling inzake sociale bescherming het exclusiviteitsbeginsel niet, of althans niet ten volle en niet steeds toepasselijk is. Eenzelfde maatregel kan immers een zogenaamd "dubbel aspect"<sup>5</sup> vertonen, wat bij de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie ertoe kan leiden dat twee overheden parallel bevoegd worden geacht voor het uitvaardigen van die maatregel.

<sup>2</sup> Luidens artikel 2.3 van het ontwerp gaat het om zelfstandigen die ofwel  
— in het kader van een collectieve schuldenregeling van de rechter de homologatie van een minnelijke aanzuiveringsregeling verkregen hebben, een gerechtelijke aanzuiveringsregeling opgelegd geweest zijn of een aanpassing of herziening van de regeling verkregen hebben, in de zin van de wet van 5 juli 1998 "betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen";

— te maken hebben met een daling van de brutomarge met 30 % over een referentieperiode van drie opeenvolgende kwartalen, terwijl hun belastbare inkomsten beperkt zijn (voor het inkomstenjaar 2020 mag het belastbaar inkomen niet hoger zijn dan 23 720 euro);  
— krachtens het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 "tot wijziging van 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 het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden" het overbruggingsrecht ontvangen.

<sup>3</sup> Het is het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen bij wie de aanvraag moet worden ingediend (via de socialeverzekeringskas waarbij de zelfstandige is aangesloten) (artikel 5, tweede streepje, van het ontwerp) en die moet beoordelen, op grond van de gestelde voorwaarden, of het gaat om een zelfstandige die in moeilijkheden verkeert (artikelen 2.3 en 5, vierde streepje, van het ontwerp). De toelage bestaat uit een maandelijks bedrag dat met de tijd afneemt en gedurende 4 of 6 maanden wordt toegekend; de looptijd is afhankelijk van het aantal kwartaalbijdragen dat de zelfstandige heeft betaald (artikel 4, eerste lid, van het ontwerp).

<sup>4</sup> Adv.RvS 50.623/AV/3 van 17 en 24 januari 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 13 juli 2012 "houdende de Vlaamse sociale bescherming".

<sup>5</sup> Zie hierover: J. Vanpraet, *De latente staats hervorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, die Keure, Brugge, 2011, 127 e.v.; J. Vanpraet, "Vers une sécurité sociale flamande complémentaire dans le cadre actuel de répartition des compétences", *JT* 2010, 301-305.

Le fait que la politique d'accompagnement menée à l'égard des travailleurs indépendants en difficultés relève de la politique économique pour laquelle les régions sont compétentes en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles», ne semble pas faire obstacle à ce que l'autorité fédérale prenne une initiative en faveur des travailleurs indépendants en difficultés dans le cadre du régime de sécurité sociale organisé par elle<sup>6</sup>.

4. L'article 2.4 du projet définit la «structure d'accompagnement» comme étant «toute structure chargée de l'accompagnement des travailleurs indépendants en difficultés agréée par l'une des trois Régions et désignée par le Roi». Les développements de la proposition de loi précisent à cet égard ce qui suit:<sup>7</sup>

«À titre d'exemple, pourront être concernées les structures reconnues dans le cadre du décret wallon relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (SAACE) ou les Centres pour Entreprises en difficulté des régions wallonne et bruxelloise ainsi que DIZO pour la Région flamande»<sup>8</sup>.

Le fait d'imposer la condition d'un agrément par l'une des régions implique des obligations pour ces dernières, du moins dans la mesure où un tel régime d'agrément n'existerait pas encore dans certaines d'entre elles.

Eu égard aux articles 35, 38 et 39 de la Constitution, il n'appartient pas au législateur fédéral d'attribuer des compétences aux communautés et aux régions par une loi ordinaire<sup>9</sup>. En outre, il convient d'attirer l'attention sur le principe de l'autonomie des communautés et des régions, en vertu duquel l'autorité fédérale, d'une part, ne peut pas imposer d'obligations aux communautés ou aux régions, tandis que, d'autre part, elle ne peut pas subordonner l'exercice de ses propres compétences à la coopération des communautés ou des régions.

<sup>6</sup> La compétence de l'autorité fédérale en matière de sécurité sociale est confirmée par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 12<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>7</sup> *Doc. parl.*, Chambre 2019-20, n<sup>o</sup> 55-1359/001, p. 8.

<sup>8</sup> Le décret de la Région wallonne du 15 juillet 2008 «relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (en abrégé: SAA.C.E.)» règle l'agrément des SAA.C.E. Une SAA.C.E. accompagne les demandeurs d'emploi qui souhaitent s'installer comme travailleur indépendant. Les autres structures citées sont des personnes morales de droit privé (CED à Bruxelles, qui opère au sein de BECI, voir: <https://www.beci.be/nl/oplossingen/centrum-voor-ondernemingen-in-moeilijkheden>; DYZO en Région flamande, voir: <https://www.dyzo.be/wat-dyzo>). Ces associations semblent effectivement être subventionnées par les régions, mais on n'a pu retrouver aucun règlement organique d'agrément. La section de législation n'a donc pas pu déterminer sur cette base si les différentes régions ont effectivement «agréé» les associations concernées au sens juridique du terme.

<sup>9</sup> À l'exception de la Communauté germanophone.

Het feit dat het flankerend beleid ten aanzien van zelfstandigen in moeilijkheden behoort tot het economisch beleid waarvoor de gewesten op grond van artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 «tot hervorming der instellingen» bevoegd zijn, lijkt de federale overheid dus niet te beletten om, in het kader van het door haar georganiseerde sociaizekerheidsstelsel,<sup>6</sup> een initiatief te nemen ten gunste van zelfstandigen in moeilijkheden.

4. In artikel 2.4 van het ontwerp wordt «begeleidingsstructuur» gedefinieerd als «elke structuur die belast is met de begeleiding van de zelfstandigen in moeilijkheden die door een van de drie gewesten is erkend en door de Koning is aangewezen». In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt daarover het volgende gesteld:<sup>7</sup>

«Als voorbeelden daarvan kunnen de structuren gelden die werden erkend krachtens het Waals decreet betreffende de structuren d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (SAACE), de Centra voor Ondernemen in Moeilijkheden in het Waals Gewest en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de DYZO in het Vlaams Gewest.»<sup>8</sup>

Het stellen van de voorwaarde van een erkenning door een van de gewesten houdt verplichtingen in voor de gewesten, althans in zoverre een dergelijke erkenningsregeling in bepaalde gewesten nog niet zou bestaan.

Gelet op de artikelen 35, 38 en 39 van de Grondwet staat het niet aan de federale wetgever om bij een gewone wet bevoegdheden op te dragen aan de gemeenschappen en de gewesten.<sup>9</sup> Bovendien moet worden gewezen op het beginsel van de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten, krachtens hetwelk de federale overheid, enerzijds, geen verplichtingen kan opleggen aan de gemeenschappen of de gewesten, terwijl zij, anderzijds, de uitoefening van haar eigen bevoegdheden niet afhankelijk kan maken van de medewerking van de gemeenschappen of de gewesten.

<sup>6</sup> De bevoegdheid van de federale overheid voor de sociale zekerheid wordt bevestigd in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>7</sup> *Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1359/001, 8.

<sup>8</sup> Het decreet van het Waalse Gewest van 15 juli 2008 «relatif aux structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi (en abrégé: SAA.C.E.)», regelt de erkenning van SAACE's. Een SAACE begeleidt werkzoekenden die zich als zelfstandige willen vestigen. De andere genoemde structuren zijn private rechtspersonen (CED in Brussel, dat opereert binnen BECI, zie: <https://www.beci.be/nl/oplossingen/centrum-voor-ondernemingen-in-moeilijkheden>; DYZO in het Vlaamse Gewest, zie: <https://www.dyzo.be/wat-dyzo>). Die verenigingen blijken wel te worden gesubsidieerd door de gewesten, maar er kon geen organieke erkenningsregeling worden teruggevonden. Op basis hiervan is het de afdeling Wetgeving dus niet duidelijk of de verschillende gewesten ook werkelijk de betrokken verenigingen hebben «erkend» in de juridische zin van het woord.

<sup>9</sup> Met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap.

## EXAMEN DU TEXTE

## Article 4

5. Il se déduit de l'article 4 du projet que seuls peuvent bénéficier de l'allocation les travailleurs indépendants qui exercent leurs activités depuis plus de trois ans déjà, du moins si durant l'année précédente ils n'ont pas obtenu une dispense de cotisations sociales. Une double différence de traitement est ainsi instaurée.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, 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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé<sup>10</sup>.

L'inégalité de traitement n'est pas justifiée dans les développements relatifs à la proposition de loi. Il faut pouvoir justifier les distinctions opérées. Le législateur serait dès lors bien avisé d'explicitier la justification des deux différences lors des travaux préparatoires.

6. Dans le tableau reproduit à l'article 4 du projet, il est question de "l'indemnité de transition", alors que c'est "l'allocation de redéploiement" qui est visée.

## Article 5

7. L'article 5, premier tiret, du projet dispose que la demande doit être introduite "dans les trois mois qui suivent la date de la fin des mesures temporaires visées à l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020". Ainsi formulée, cette disposition signifie qu'il faut attendre la fin des mesures et que l'on a alors trois mois pour introduire une demande. On peut difficilement concevoir que telle serait l'intention car, ainsi, le nombre de faillites pouvant être évitées sera de toute évidence moindre. Mieux vaudrait dès lors remplacer les mots "dans les trois mois qui suivent la date" par les mots "au plus tard trois mois après la date".

8. Il n'est pas correct de faire référence à "la fin des mesures temporaires visées à l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020".

<sup>10</sup> Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple: C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

## Artikel 4

5. Uit artikel 4 van het ontwerp volgt dat enkel zelfstandigen die reeds meer dan drie jaar actief zijn voor de toelage in aanmerking komen tenminste als zij het voorafgaande jaar geen vrijstelling van sociale zekerheidsbijdragen verkregen hebben. Aldus wordt een dubbel onderscheid in behandeling ingevoerd.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling 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 beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.<sup>10</sup>

In de toelichting bij het wetsvoorstel is geen verantwoording terug te vinden voor de ongelijke behandeling. Voor de gehanteerde verschillen moet een verantwoording gegeven kunnen worden. De wetgever doet er dan ook goed aan de verantwoording voor de beide verschillen te verduidelijken in de loop van de parlementaire behandeling.

6. In de tabel opgenomen in artikel 4 van het ontwerp is sprake van "opveringstoelage", terwijl "hervattingstoelage" wordt bedoeld.

## Artikel 5

7. In artikel 5, eerste streepje, van het ontwerp wordt bepaald dat de aanvraag moet worden ingediend "binnen drie maanden na de datum van het einde van de tijdelijke maatregelen als bedoeld in [het] koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020". Zoals die bepaling is gesteld, betekent dit dat het einde van de maatregelen dient te worden afgewacht en dat men dan drie maand de tijd heeft om een aanvraag in te dienen. Dat kan bezwaarlijk de bedoeling zijn, omdat zo kennelijk minder faillissementen zullen kunnen worden voorkomen. Het woord "binnen" lijkt daarom beter te worden vervangen door het woord "uiterlijk".

8. Verwijzen naar "het einde van de tijdelijke maatregelen als bedoeld in [het] koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020" is niet correct.

<sup>10</sup> Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

Cet arrêté<sup>11</sup> modifie uniquement 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» (voir les articles 1<sup>er</sup> à 3 de l'arrêté royal n° 13) et l'arrêté royal du 20 juillet 1971 «instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants» (article 4 de l'arrêté). Les modifications visées rétroagissent au 1<sup>er</sup> mars 2020 (article 5 de l'arrêté), de sorte que, lors de sa publication au *Moniteur belge*, l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 a épuisé instantanément ses effets<sup>12</sup>.

On ne peut donc faire référence à des mesures visées dans l'arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020; il conviendrait plutôt de renvoyer aux dispositions qui ont été modifiées par cet arrêté, à savoir aux articles 3, 4 et 5 de la loi du 23 mars 2020. Dans l'état actuel de la législation, ces dispositions expirent le 30 juin 2020 (article 4) et le 31 août 2020 (articles 3 et 5). On n'aperçoit pas laquelle de ces deux dates aura valeur de point final.

L'article 5, premier tiret, en projet, devra donc être adapté en ce sens qu'il apparaisse clairement jusqu'à quelle date une demande peut être introduite.

\*

*Le greffier,*

Astrid TRUYENS

*Le premier président,*

Roger STEVENS

Dat besluit<sup>11</sup> bevat uitsluitend wijzigingen aan 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” (zie de artikelen 1 tot 3 van het koninklijk besluit nr. 13) en aan 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” (artikel 4 van het besluit). De erin opgenomen wijzigingen zijn doorgevoerd met uitwerking vanaf 1 maart 2020 (artikel 5 van het besluit), zodat het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 bij de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* onmiddellijk uitgewerkt was.<sup>12</sup>

Er kan dus niet worden verwezen naar maatregelen bedoeld in het koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020, maar er zou verwezen moeten worden naar de bepalingen die bij dat besluit zijn gewijzigd, namelijk de artikelen 3, 4 en 5 van de wet van 23 maart 2020. De einddatum van die bepalingen is, in de huidige stand van de wetgeving, 30 juni 2020 (artikel 4) en 31 augustus 2020 (artikelen 3 en 5). Het is niet duidelijk welke van die twee datums als eindpunt zal gelden.

Het ontworpen artikel 5, eerste streepje, zal dus zo aangepast moeten worden, dat duidelijk blijkt tegen wanneer een aanvraag kan worden ingediend.

\*

*De griffier,*

Astrid TRUYENS

*De eerste voorzitter,*

Roger STEVENS

<sup>11</sup> Arrêté royal n° 13 du 27 avril 2020 «modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, notamment en ce qui concerne l'extension à certains indépendants à titre complémentaire et pensionnés actifs».

<sup>12</sup> *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](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>11</sup> Koninklijk besluit nr. 13 van 27 april 2020 “tot wijziging van 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 het bijzonder voor wat betreft de uitbreiding naar bepaalde zelfstandigen in bijberoep en actieve gepensioneerden”.

<sup>12</sup> *Beginselen 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](http://www.raadvst-consetat.be)).